Nº 51 - TOMO 370 5 DE OCTUBRE DE 1995



REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

PRIMER PERIODO ORDINARIO DE LA XLIV LEGISLATURA

50ª SESION EXTRAORDINARIA

PRESIDEN EL DOCTOR HUGO BATALLA Y EL CONTADOR DANILO ASTORI
(Presidente) (3er. Vicepresidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES SEÑOR MARIO FARACHIO Y LIC. JORGE MOREIRA PARSONS

SUMARIO

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 4 de octubre de 1995.

La CAMARA DE SENADORES se reunirá en sesión extraordinaria, mañana jueves 5, a la hora 16, a fin de informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DIA

1°) Continúa la discusión general y particular del Proyecto de Ley por el que se aprueba la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal - Ejercicio 1994. (Informes escritos).

(Carp. N° 252/95 - Rep. N° 114/95)

2°) Discusión general y particular del Proyecto de Ley relacionado con el Mercado de Valores y Obligaciones Negociables. (Informes escritos).

(Carp. N° 145/95 - Rep. N° 111/95 y Anexo I)

Jorge Moreira Parsons, Mario Farachio. Secretarios".

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores Senadores **Arismendi, Batlle, Baráibar, Bentancur, Brezzo, Couriel, Chiesa, Dalmás, Fernández Faingold, Gandini, Garat, Gargano, Heber, Hierro López, Irurtia, Korzeniak, Mallo, Michelini, Olascoaga, Pereyra, Posadas Montero, Pozzolo, Sanabria, Sarthou, Segovia, Storace** y **Virgili.**

FALTAN: con licencia, los señores Senadores **Andújar, Cid, Ricaldoni** y **Santoro.**

Con aviso, el señor Senador **Millor.**

3) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 24 minutos)

-Dése cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Montevideo, 5 de octubre de 1995.

La Presidencia de la Asamblea General remite Mensajes del Poder Ejecutivo comunicando haber dictado las siguientes resoluciones por las que se entrega la Medalla de la República Oriental del Uruguay:

al señor Presidente de la República de Venezuela, Doctor Rafael Caldera;

y al señor Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Chile, don José Miguel Insulza Salinas.

-Ténganse presente.

El Ministerio de Educación y Cultura remite la información solicitada por la señora Senadora Marina Arismendi relacionada a la ampliación de las Escuelas Nos. 183 y 229 de Lagomar.

-Oportunamente le fue entregada a la señora Senadora Marina Arismendi.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente acusa recibo de las palabras pronunciadas por el señor Senador Luis Alberto Heber y remite información sobre la situación del pueblo Sequeira, en el departamento de Artigas.

-Oportunamente le fue entregada al señor Senador Luis Alberto Heber".

4) SOLICITUDES DE LICENCIA

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una solicitud de licencia.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Senador Alberto Cid solicita licencia por el día de la fecha".

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, 5 de octubre de 1995.

Sr. Presidente de
la Cámara de Senadores
Dr. Hugo Batalla
Presente

De mi mayor consideración:

Por intermedio de la presente solicito se me conceda licencia por motivos de enfermedad por el día de hoy jueves 5 de octubre.

Sin otro particular aprovecho la presente para hacerle llegar al Sr. Presidente mis más atentos saludos.

Alberto Cid. Senador".

-Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-22 en 22. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Dése cuenta de otra solicitud de licencia.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Senador Walter R. Santoro solicita licencia por el día de la fecha".

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, octubre 05 de 1995

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Dr. Hugo Batalla
Presente

De mi mayor consideración:

Por motivos personales, solicito licencia por la sesión del día de la fecha.

Sin otro particular, saludo a Ud. y demás integrantes del Cuerpo muy atentamente.

Dr. Walter R. Santoro. Senador".

-Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-23 en 23. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

5) RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL. Ejercicio 1994.

SEÑOR PRESIDENTE. - Continúa la discusión general del asunto que figura en primer término del orden del día: "Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 1994. (Carp. Nº 252/95 - Rep. 114/95)".

(Antecedentes: ver 49a. S.O.)

SEÑOR COURIEL. - Pido la palabra para una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR COURIEL. - En la última sesión del Senado y a raíz de la exposición que realicé, fui aludido varias veces, por lo que pedí una interrupción, que no se me concedió. Por esa razón no tengo más remedio que dejar, por vía de una alusión, una brevísima constancia, a fin de que quede en actas y sin ningún propósito de continuar el debate a que hice referencia.

Quiero señalar que fui aludido varias veces en Sala no por lo que dije sino por lo que no dije, por lo que se creía que debía expresar y no manifesté. Pienso que esa es una extraña concepción de la libertad de expresión, de la tolerancia y de la democracia que tiene el Senador que me aludía. A partir de eso ese señor Senador se refirió a si el debate era franco o no. Sin embargo, no voy a entrar en eso, señor Presidente, porque considero que está fuera de lugar.

También fui aludido porque en una discusión con el señor Subsecretario de Economía y Finanzas y frente a una solicitud mía, él trajo una nueva información que manifesté en mi exposición sobre cómo había crecido la masa salarial, pues en 1994 se habían salarizado determinados gastos.

De todos modos, quiero dejar constancia de lo siguiente. Se trató de un día en el que realmente sentí pena por el Senado y por la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, pues el supuesto que había detrás de esa rebaja salarial era el dato proporcionado por el señor Subsecretario de Economía y Finanzas que decía que el número de funcionarios públicos había bajado en 1994 en 3.712 funcionarios. Como las demás cifras son de incremento, prácticamente queda sin efecto ese argumento dado por la Subsecretaría de Economía y Finanzas.

Por otra parte, en lo que hicimos hincapié en la parte económica de nuestra exposición fue en que -si bien nosotros no estábamos de acuerdo- tal vez el déficit fiscal que se originó en 1994 fue una de las causas básicas por las cuales el Ministro de Economía y Finanzas dice que sólo se podrá reactivar la economía a fines de 1996 y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto expresa que eso será en 1997 ó 1998. Esto da la pauta de que, según la versión del partido de Gobierno, el déficit fiscal que se generó en el año

1994 es una de las causas principales por las cuales el país sufre una recesión en 1995 y seguramente en 1996.

Por último, se hizo una alusión en el sentido de que en el informe que viene del Poder Ejecutivo se habla del crecimiento del Producto Bruto Interno. Eso es correcto, y el informe oficial dice que el Producto Bruto Interno creció en un 5.1%, lo que -como siempre hemos dicho- aceptamos porque son cifras oficiales.

Todo crecimiento del Producto Bruto Interno es bueno, pero hay un contenido del mismo que puede ser mejor que otro, y este contenido no es el mejor, lo que no quiere decir que sea malo. Digo esto porque existen tres elementos importantes en lo que tiene que ver con el crecimiento del Producto. El primero es la fuerte entrada de capitales que se da en América Latina y en nuestro país. El movimiento neto de capitales en 1994 fue de U$S 705:000.000 de ingresos netos, por lo que podemos decir que no se trata de un tema menor, sino que es muy importante. En otros países la entrada de capitales se utiliza mucho más para la inversión productiva, porque es un ahorro genuino, mientras que aquí en buena medida, en los últimos años, las entradas de capitales fundamentalmente han ido para el consumo, que en 1994 creció al 9.1%. Por otro lado, los precios internacionales facilitaron enormemente ese crecimiento, sobre todo el de las exportaciones.

Finalmente, está el incremento del gasto público que es el que origina el déficit, pero probablemente por ser 1994 año electoral, el gasto público facilitó el crecimiento del Producto Bruto Interno, dado el incremento en los gastos de funcionamiento y en la inversión pública de ese mismo año.

Por lo tanto, no se trata de cualquier crecimiento, pues la entrada de capitales permitió un aumento en las importaciones que crecieron un 18%. Esto facilita el crecimiento del comercio, que sin duda genera empleos, aunque no es lo mismo que ese crecimiento se haya dado sobre todo en los sectores productivos que se vieron incrementados en 1994 pero que, con ese ritmo de entrada de capitales, pudieron haber crecido mucho más.

(Suena el timbre indicador del tiempo)

-Es posible que algunos datos macroeconómicos, sobre todo de carácter financiero, sean votables. Sin embargo hay como una sensación térmica que es mucho más importante. Cuando se recorre el país y los barrios de Montevideo se puede ver que la sensación térmica es de rabia, de bronca y, fundamentalmente, de dolor, porque el tema de la desocupación en estos momentos está afectando a muy altos niveles de la población.

SEÑOR MICHELINI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MICHELINI. - Obviamente, la sesión de ayer tuvo un debate muy acalorado y no quisiera ser yo el responsable de llamar a las pasiones. Sin embargo parece lógico que hagamos algunas acotaciones porque lo que iba a ser una Rendición de Cuentas evaluada por lo que dijeron el señor Ministro interino y sus Asesores terminó siendo, por parte de algunos señores Senadores, una evaluación de la gestión anterior.

Por un lado, quiero decir que cuando aquí se confunde a una Administración con el Estado hay que reconocer que existe una enorme confusión de conceptos. Una Administración, por más que gobierne, no es responsable de todos los problemas y los que tiene el Estado, lamentablemente, traspasan lo que puede ser la propia gestión de aquélla. No se puede culpar al Gobierno anterior de cada uno de los rubros, incisos, de la Administración Central, los Entes Autónomos y las Intendencias de todo el país, en primer lugar, porque no siempre el partido ganador es el responsable de todas ellas, en segundo término porque hay autonomías, normas y mecanismos que permiten la capacidad jerárquica en cada ámbito y, por suerte, porque la Administración está acotada a las normas y las leyes que el Estado tiene.

Por otra parte, la Administración anterior tuvo acotaciones internacionales; Uruguay es un país dependiente y sufre los impactos negativos al igual que disfruta de los positivos. Se ha dicho que varios Legisladores, y entre ellos quien habla, no han sido generosos con las cifras que el Gobierno anterior ha mostrado en su gestión y en sus planes. Creo que eso es un error y al respecto recuerdo la interpelación que se le hizo al ex Ministro de Economía y Finanzas y hoy colega Posadas Montero a seis meses de haber asumido el cargo. En cierta medida, parecía un despropósito porque era un Ministro nuevo y, sinceramente, los números que se mostraban en ese momento eran incluso mucho mejores que los que había expuesto la Administración anterior. Crecía el empleo, el salario -en particular el de los trabajadores de los Entes Autónomos y de las Intendencias- las pasividades, el consumo y algunos elementos que, a nivel internacional, marcan la calidad de vida, como pueden ser la electrificación y la venta de calefones. Asimismo aumentaban otros parámetros que si bien no muestran el aumento de la calidad de vida en general, sí revelan niveles de crecimiento y de mayor confort para ciertos sectores de la población, como puede ser la venta de automóviles. En ese momento, en nuestra intervención, lo primero que hicimos fue señalar todos los datos que a nuestro juicio eran buenos o positivos para el país y, en cierto modo, adjudicables al Gobierno y no sólo al Ministro de Economía y Finanzas que había asumido el cargo hacía tan sólo seis meses. En esa oportunidad advertimos que había una variable que nos preocupaba; me refiero al salario público que caía por segunda vez. Como la economía no es sólo eso, sino también la psicología de la gente, no sabíamos cuánto tiempo iba a pasar para que ese sector de la Administración Central se juntase -en la medida en que su salario se deterioraba frente al aumento de las retribuciones personales del ámbito privado, de otros sectores públicos y de las pasividades- po-

niendo en tela de juicio la caída de su propio salario. Lamentablemente, la vida nos dio la razón y poco tiempo después se produjo la huelga policial que, por supuesto, no es adjudicable solamente a elementos económicos, ya que hubo otros propósitos y otra gente vinculada a esos hechos. Cabe destacar que algunos nostálgicos de la dictadura colaboraron para que ese problema tuviera dimensiones distintas a las que tuvo en su inicio. Más allá de que hubo índices positivos, también pudo haber algunos hechos que valió la pena reflexionar por parte del Parlamento con el entonces Ministro y hoy colega, el señor Senador Posadas Montero. Entonces, decimos que más allá de las Administraciones, tiene que empezar a haber una conducta global sobre cómo manejamos el Estado, en el Gobierno o en la oposición.

No tenemos ningún problema en reconocer índices positivos de la gestión realizada por la Administración anterior. Sin duda, dichos índices pueden estar relativizados, porque los "shocks" externos positivos, esa situación paradójica por la que Argentina y posteriormente Brasil daban claras muestras de crecimiento, podrían dar lugar a que pensáramos que se están haciendo bien las cosas. Inclusive, aunque se hubieran hecho muchas cosas mal, es indudable que la maquinaria argentina y brasileña iba a tirar de un mismo carro en la economía y tendríamos que ser muy tontos para que Uruguay no viviera los beneficios de ese crecimiento de ambas fronteras.

Asimismo, podríamos decir que el señor Ministro de Economía y Finanzas, Economista Luis Mosca, no es totalmente responsable de esta situación en la medida en que los países fronterizos nos exportan sus complicaciones que, naturalmente, las sufrimos.

¿Qué es lo que pretendemos expresar, señor Presidente? Queremos significar que el Estado va más allá de sus Gobiernos. Precisamente, esta Administración coyuntural que habrá de tener nuestro país por cinco años deberá efectuarse en función de determinadas conductas.

En nuestro caso, hablamos de carnaval electoral, y no nos arrepentimos de ello. Decimos esto porque los esfuerzos que hizo el país -sin importar quien haya estado en el Gobierno- en años no electorales para tener un equilibrio o superávit fiscal, los tiramos en los años electorales en que, lamentablemente, todos "tiramos la chancleta" -como se dice comúnmente- y ello es malo para el país, porque resta seriedad al conjunto de las políticas que el Uruguay lleva adelante.

Se nos dirá que el Parlamento es culpable de eso en mayor medida que el Poder Ejecutivo. Por supuesto que el Parlamento tiene culpa porque nombró a no sabemos exactamente cuántos funcionarios públicos. A este respecto, cuando se estaba coordinando este Gobierno de coalición, dijimos que era necesario corregir esta situación, pero no encontramos eco. Esto se puede advertir más fácilmente en la Comisión Administrativa del Parlamento y en la Cámara de Senadores, donde se registraron más de cien ingresos en total, mientras que en la Cámara de Representantes, por encima de las altas y de las bajas, hubo catorce ingresos en todo el período. Esto indica claramente que hay un nivel de culpabilidad del propio Parlamento, pues no logra generar una conducta al respecto.

Como decía, se me indicará que la culpa es del Parlamento. Entonces, cabe preguntarse qué ocurrió en los años en que hubo equilibrio o superávit. ¿Acaso el Parlamento era distinto? Tal vez algunas medidas que se adoptaron provocaron esas consecuencias en el último período, entre ellas, no haber generado un marco de seguridad social que permitiera, ya desde el año 1991 ó 1992, otras condiciones a nivel de ese tema complejo.

Indudablemente, también hay que tener en cuenta la habilidad política para analizar los temas, porque los partidos, pese a diferencias de mayorías o minorías, somos los mismos que estamos representados en el Parlamento. Precisamente, no se podrá reprochar que el tema de la seguridad social, en diferentes oportunidades, no lo hemos querido debatir; inclusive, reconocemos que en algunas instancias nos ha faltado el coraje para dar un paso más y arribar a soluciones más arriesgadas.

Ahora bien; no hacemos nada generando un ámbito de discusión para decir quién es el mayor responsable en este caso, es decir, si lo fue la Intendencia Municipal de Montevideo, el Poder Ejecutivo, los partidos mayoritarios que gobernaban en ese entonces o quienes tenemos menor responsabilidad en la conducción del país en la medida en que nuestro caudal electoral es menor, en una palabra, que son relevantes a la hora de reconocer responsabilidades políticas, pero tienen un carácter irrelevante en las conductas que los Estados deben tener en el futuro.

En este caso tratamos de que exista una conducta de Estado porque los escasos recursos de que disponemos son de la gente y si ellos se dilapidan, quien terminará pagando será la población a través de impuestos, de la pérdida de competitividad y, por ende, de empleos y de poder adquisitivo.

Por lo tanto, cuando hablamos de carnaval electoral, de que hubo ingresos en la función pública, no nos referimos a que se registraron más de los que se pensaba o tomamos esa cifra en términos generales, sino que decimos que hay que bajar ese número. Si esto no ocurre en el ritmo que corresponde, estaremos desviándonos de una conducta de austeridad que el país debe adoptar, porque su situación actual no es la de los años cincuenta. Entonces, si no sabemos reconocer sus presentes dificultades, quien habrá de pagar las consecuencias será esta generación o la próxima. Indudablemente, alguien termina pagando los actos de irresponsabilidad que cometemos.

No pretendemos involucrar responsabilidades concretas -porque en estos meses hemos discutido el tema hasta el cansancio- ni adjudicar las bondades a muchos de los índices que presenta la Administración anterior, así como tampoco convertir en diablo a otros de los índices que no nos satisfacen. Decimos esto porque, reitero, la Administración está restringida a su ámbito de acción, a la dependencia que tiene el Uruguay con respecto a la región y al mundo y a la restricción legal interna.

Además, pensamos que no hay que otorgar bondades a esos índices, más allá de lo que debe ser una política sostenida en el tiempo. A vía de ejemplo, cabe preguntarse si con la adopción del Plan Austral durante el Gobierno del Doctor Alfonsín en la República Argentina no hubo un plan de estabilización durante un tiempo que daba índices realmente sorprendentes para ese país. Sin embargo, si ese plan no era objeto de reformas estructurales, tarde o temprano, iba a fracasar. Entonces, si lo observamos podremos advertir que hubo índices interesantes aunque, reitero, si no se llevaban a cabo reformas estructurales ellos no significarían nada, porque no estarían sostenidos en el tiempo.

Más recientemente, el Ministro de Economía de ese país, Economista Cavallo, encaró reformas estructurales. De todos modos, si no existe un acuerdo entre las propias provincias para tener una cultura distinta en su manejo público y fiscal, así como una cultura impositiva con recaudaciones genuinas y constantes, el plan de estabilización y las reformas estructurales van a fracasar. Decimos esto porque hay gente en la República Argentina que paga impuestos y otra que los evade, en virtud de que el sistema allí existente no tiene la cultura de un pago impositivo ni contrapartidas a la hora de brindar los beneficios a la comunidad.

Como decía, los índices deben estar sostenidos en el tiempo porque en la medida en que ello ocurra, será posible que sean duraderos y estables. Pregunto: ¿de qué vale tener tres años de equilibrio y superávit fiscal, si en el cuarto año -es decir, en el período electoral- y luego en el quinto -esto es, ya en la otra Administración- vamos a tener déficit fiscal y que pagar las cuentas, porque no hemos tenido una conducta fiscal adecuada?

SEÑOR GARAT. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MICHELINI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador Garat.

SEÑOR GARAT. - He seguido atentamente la exposición del señor Senador Michelini y quisiera que se me aclarara en qué consisten las reformas estructurales a las que hace referencia. Es decir, si las mismas están representadas por los cambios que ha hecho el Gobierno argentino a iniciativa de su Ministro de Economía, al privatizar algunas empresas, que es lo que ha aliviado de cierto peso a ese país.

Creo que aquí el Parlamento y el Poder Ejecutivo han hecho esfuerzos en este tema, aunque no han fructificado.

Por esa razón, quisiera saber cuál es el alcance de sus palabras cuando se refiere a las reformas estructurales.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Michelini.

SEÑOR MICHELINI. - Cuando me refiero a reformas estructurales, hago mención a algunos cambios normativos legales y otros de mentalidad.

Obviamente, reformas estructurales son la de la seguridad social -hemos puesto nuestro esfuerzo para que así suceda- la de la Constitución para terminar con el clientelismo político, las cooperativas de votos y la supersuma -también allí ponemos nuestro empeño- los cambios impositivos a nivel agropecuario que se han anunciado y que deberemos analizar y los mecanismos para tener una educación distinta a la actual.

Personalmente, de por sí no doy mala fe a cualquier Gobierno ni estoy diciendo que el Partido Nacional no haya hecho esfuerzos. En muchos aspectos ha actuado acertadamente y en otros no estoy de acuerdo con lo hecho.

Además, en determinado momento se tuvo la capacidad de mantener el déficit fiscal controlado, haciendo un esfuerzo y diciéndole a la sociedad que era importante actuar de esa forma; sin embargo, en el año electoral, en el cual la conducta tendría que haber sido más severa, eso no ocurrió.

No estoy haciendo un reproche político ni se trata de una picardía de quien habla dirigida al Ministro de Economía y Finanzas de entonces, porque en el propio Senado hemos dicho con absoluta firmeza que esto sucedió a pesar de los esfuerzos del propio Ministro. En este sentido, el señor Senador Garat ha manifestado que la Ley de Funcionarios Públicos estuvo perforada por todos lados, aún por los propios Intendentes -salvo uno o dos casos- del Partido Nacional.

¿Qué se logra yendo para atrás y marcando cada uno de los ítems y rubros en los cuales los distintos partidos actuaron con una falta de conducta total? Lo que debemos hacer es tener una conducta de Estado a la hora del manejo de las finanzas públicas porque el dinero sale, de alguna manera, del bolsillo de la gente, más allá de que a veces con gran habilidad se lo posterga, porque se termina vendiendo el patrimonio.

En un tono quizás menos acalorado, quisiera manifestar que ha habido responsabilidades, y no creo que el camino de

decir "hicimos todo bien" e "hicieron todo mal" sea el correcto, ya que hay asignaturas pendientes importantes que hay que llevar adelante.

Personalmente, pienso que falta mucho para dar señales que generen credibilidad a nivel político. Si faltará, que en algunos temas centrales, como es el de funcionarios públicos, no hemos dado soluciones, más allá de algunas normas que figuran en el Ajuste Fiscal por las cuales por dos o tres años se prohíbe el ingreso a la Administración. Sin embargo, se postergó la discusión de ciertos temas. En este sentido, quien habla ha presentado un proyecto en la Comisión de Constitución y Legislación que aspira que el Senado debata. Además, los señores Senadores Pozzolo y Batlle han anunciado que pretenden exista una mayor firmeza a la hora del ingreso de los funcionarios públicos. No obstante, creo que es necesario discutir al respecto y adoptar una determinada conducta.

Considero que si no hacemos este tipo de reformas, van a ser nuestros hijos los que deban llevarlas a cabo, por lo que debemos asumir esta responsabilidad.

Ahora bien; pienso que es imposible pretender que cuando se estudia una Rendición de Cuentas no se hable de los déficit de la Administración anterior o del carnaval electoral. Ello no se puede hacer porque significa actuar y callar frente a conductas -más allá de partidos- del Estado que se reproducen y que, en definitiva, terminamos pagando todos, por ejemplo, a través de ajustes fiscales que nadie quiere pero que los Gobiernos terminan aprobando para ajustar las cuentas.

Mi intención, señor Presidente, es profundizar en la idea de que estos hechos no deben suceder. Nuestro país, en lo posible, debe tener equilibrio fiscal, tanto en los años no electorales como en los que sí lo son. Entiendo que las razones de los desequilibrios pueden ser muchas, porque nunca hay una genuina. Se nos dice que una parte se produce a través de la seguridad social, pero pienso que desde 1990 se preveía que su costo -en la medida en que bajaba la inflación- iba a aumentar. También se nos menciona que se agregó lo relativo a la seguridad social de los militares, lo que es cierto y fue votado por el Parlamento, pero éste lo hizo para convalidar lo que la población había decidido en las urnas y que luego los Jueces debían estudiar caso a caso. En definitiva, el Poder Legislativo ahorró ciento de miles de trámites y actuó de acuerdo a lo que la ley establecía.

Por otra parte, considero que las responsabilidades se deben tomar en todos los casos para lograr que la Casa -más allá del partido de turno en el Gobierno- tenga los equilibrios correspondientes. Creo que si convalidamos los desequilibrios fiscales y el gasto de dinero que no fue aprobado por el Parlamento perdemos la principal obligación que tenemos, como es cuidar las finanzas públicas. ¿Para qué está el Poder Legislativo? Para cuidar que el dinero que la gente paga no se dilapide y se sepa cuál es su destino.

En este sentido, señor Presidente, no nos vamos a callar y cuando se no diga que determinadas situaciones ocurrieron por hechos ajenos a la Administración -pueden existir casos especiales dado que en nuestro país las situaciones externas nos golpean en gran medida- vamos a insistir en la necesidad de que exista una conducta que le dé a la gente ese nivel de confianza que actualmente se ha perdido.

Además, entiendo que hay una necesidad de saber dónde están exactamente las fugas. Debemos pasar del discurso político en el cual estamos embarcados a su identificación. Pienso que hubiera sido un acto más importante que la propia Rendición de Cuentas el saber dónde estamos fracasando, más allá de la Administración de turno de que se trate. Es decir, ¿dónde está el déficit? ¿Dónde se volcó el dinero? ¿En qué rubros se gasta el dinero de los impuestos que se le cobran a la gente? En este país hay hechos que no se discuten, como es el relativo a los índices. Existe una cultura en el sentido de que determinados institutos generan ciertos índices que son aceptados por toda la población. Quizás sea necesario crear un instituto que permita hacer un análisis exhaustivo de cómo se gastan los recursos y evaluar técnicamente dónde están las fugas. Más allá de los aspectos políticos, es pertinente saber en forma técnica y profesional adónde se deriva el dinero de la gente para de esa manera equilibrar nuestro presupuesto.

Debemos seguir bajando la inflación, dado que no podemos recurrir al mecanismo de prender la maquinita para empapelar el país de billetes. Personalmente, aspiro a que mis hijos puedan vivir en un país sin inflación, que puedan prever sus vidas y planificarlas sin tener la incertidumbre de saber qué ocurrirá en el futuro con las reglas básicas de la sociedad, entre ellas, con la propia conducta de la moneda.

Esta responsabilidad es nuestra, pero también lo es del administrador más directo, que es el propio Poder Ejecutivo, sea del partido que fuere. Entonces, que no se nos venga con la idea de que no tenemos responsabilidades; sin duda las hay, al igual que justificaciones que van más allá de los ámbitos, debido al tema externo, a la competencia y a las legalidades. Pero repito que sí hay responsabilidades, y las vamos a marcar.

Reitero lo que dije hace un momento: se perdió una buena oportunidad de rendir cuentas rubro por rubro, y creo que vamos a tener que generar una cultura para que la Rendición de Cuentas -como decía el señor Senador Mallo- tenga el carácter de tal y el Parlamento -es decir, el Senado y la Cámara de Representantes- pueda, mediante una lupa, saber exactamente en qué se gastan los dineros públicos, dónde están las fugas y dónde tenemos que enmendar los errores del Gobierno en general -Parlamento y Poder Ejecutivo- para evitar que este tema, así como el de las inconductas fiscales, tengan una índole política y para poder abordarlos con la preocupación y seriedad que merecen.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Quisiera reiterar muy brevemente algunas constancias que tuvimos oportunidad de formular en la Comisión que estudió este tema.

6) INTEGRACION DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE. - Pido disculpas al señor Senador, pero debo interrumpirlo porque el señor Carlos Baráibar, quien ha sido convocado como suplente del señor Senador Cid, se encuentra en Antesala, por lo que le solicitaríamos que ingresara al hemiciclo para prestar el juramento de estilo.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Con muchísimo gusto, señor Presidente.

(Ingresa a Sala el señor Carlos Baráibar)

SEÑOR PRESIDENTE. - Se invita a los señores Senadores y a la Barra a ponerse de pie.

Señor Baráibar: ¿Jura usted desempeñar debidamente el cargo de Senador y obrar en todo conforme a la Constitución de la República?

SEÑOR BARAIBAR. - Sí, juro.

SEÑOR PRESIDENTE. - ¿Jura usted guardar secreto en todos los casos en que sea ordenado por la Cámara o por la Asamblea General?

SEÑOR BARAIBAR. - Sí, juro.

SEÑOR PRESIDENTE. - Queda usted investido del cargo de Senador.

(Aplausos en la Sala y en la Barra)

7) RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL. Ejercicio 1994.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Fue realmente un placer conceder esta interrupción.

Como decía, quería reiterar algunas constancias que tuvimos ocasión de dejar en la Comisión respectiva, fundamentalmente en lo que tiene que ver con el tema de los funcionarios públicos, que ha dado lugar a los debates de la Comisión y a los que se produjeron ayer y hoy -así como en oportunidades anteriores- en el Pleno del Senado.

En primer lugar, me voy a referir a lo insuficiente de la información con que contaron este Cuerpo y el Poder Legislativo en general, al comienzo del examen de la Rendición de Cuentas. Pero también quiero recoger la opinión de varios señores Senadores que agradecieron el esfuerzo que realizó la Oficina Nacional del Servicio Civil para poner al día, mediante procedimientos que se nos describieron en detalle, la mayor cantidad posible de datos. Tan es así que, al decir de algunos señores Senadores, es la primera vez que los cuadros de ingresos y egresos para todos los incisos, algunos organismos del artículo 220 e Intendencias se presentan en forma completa.

No obstante lo anterior, señor Presidente, en la última sesión a la que concurrió el señor Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil tuve oportunidad de pedir algunos datos adicionales -algunos de los cuales han sido enviados a este Cuerpo hace un par de días- no con la intención de realizar un censo -más allá de que pueda resultar importante- sino con el propósito fundamental de actualizar y completar cierta información que, al día de hoy, lamentablemente no lo está. ¿Por qué me importaba requerir esa información? ¿Era simplemente por el afán de tener datos actualizados para poder participar mejor de un debate que, según se decía, iba a durar algún tiempo? No, señor Presidente; en realidad, me interesaba poder referirme -tal vez con mayor precisión de lo que vamos a poder hacerlo en los próximos dos meses- a algunos compromisos importantes que el Gobierno actual asume con el Proyecto de Ley de Presupuesto, ya ingresado dentro del plazo constitucional al Poder Legislativo, y que vamos a comenzar a tratar en el Senado hacia fin de mes. Es notorio que en dicho Proyecto de Ley existe una concepción del Gobierno en el sentido de que el Uruguay, por sus características, su tamaño y su economía, necesita un Estado fuerte, inteligente, eficaz, serio y transparente; como decía el señor Senador Batlle en el día de ayer, tal vez precise un Estado con menos funcionarios, más calificados y mejor remunerados, para poder cumplir a cabalidad sus funciones.

En ese sentido, en el Proyecto de Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo incluyó un conjunto de disposiciones dirigidas a empezar este tránsito hacia una plantilla del Estado con las características que hemos señalado. Desde cualquier óptica que se mire, dicho tránsito requiere una reducción de esa plantilla que permita un aumento en la calificación y una mejora en la retribución de los servidores públicos para poder dignificar su función y hacer del Estado, no sólo un empleo conveniente cuando el mercado está retraído, sino una fuente de trabajo especializada y deseada por la cual hay que competir.

No voy a aburrir al Senado detallando todo lo que solicitamos, porque ello figura en la versión taquigráfica de la

Comisión. Sí voy a decir que, fundamentalmente, nos interesaba que la Oficina Nacional del Servicio Civil nos ayudara a descifrar en qué habían consistido las decisiones de incorporación de funcionarios al sector público, pero no lo limitamos al último año, ni siquiera a los últimos cinco años. ¿Por qué, señor Presidente? En el día de ayer se señalaba que toda organización -el Estado entre otras, y tal vez en mayor medida- tiene una atricción natural y vegetativa en sus cuadros, producto de renuncias, jubilaciones y fallecimientos, sobre cuyo tamaño existen dudas. Las cifras oscilan entre el 2,5% y el 3% anuales, llegando a otras mayores; pero sólo la atricción de toda la plantilla, y no solamente la de la Administración Central, permitiría -y esto en la medida en que no fuesen ocupados esos lugares que se dejan vacantes- recorrer una parte muy sustancial del camino que necesitamos para mejorar la calificación y remuneración de los funcionarios que efectivamente queden.

Por lo tanto, si bien es importante tener una idea del saldo entre designaciones y retiros al final de un período de gobierno, también importa ver cuáles fueron las decisiones que llevaron a incorporar gente. En lo personal, concluyo que si ha habido una salida de cerca de 60.000 personas y se afirma que hoy existen 10.000 funcionarios menos, quiere decir que hubo 50.000 incorporaciones. Aclaro que las cifras que estoy citando no son reales, sino mencionadas simplemente a título de ejemplo porque, francamente, no tengo en mi poder las auténticas. Inclusive, del último cuadro que nos entregó la Oficina Nacional del Servicio Civil tomé dos incisos sobre los cuales tenía información detallada de plantillas, aunque debo señalar que los datos que nos brinda esta dependencia me ofrecen muchas dudas porque no se registran algunas incorporaciones ni salidas. Con esto no estoy atribuyendo culpas ni reponsabilidades; simplemente estoy señalando que la información es mala y, en consecuencia, los números que mencioné -50.000 y 60.000- no se deben tomar como cifras definitivas, sino a título de ejemplo. De todos modos, ha habido decisiones de incorporar.

Durante el período pasado se tomó una serie de medidas que lamenté no se hubieran adoptado en el anterior; es más, lamentaría aún más -por suerte no es el caso- que tampoco se tomaran en éste. Me refiero a decisiones relativas a incentivar el retiro selectivo de funcionarios, en la medida en que existan además -como sucede en esta propuesta presupuestal- recursos y programas dirigidos a facilitar la reinserción de estos funcionarios en el sector privado, a efectos de que allí se pueda utilizar su talento, su iniciativa y sus conocimientos. Para aplicar esos programas de incentivos, nuestro país hizo esfuerzos importantes; inclusive, nos hemos endeudado para estimular el retiro de funcionarios, y ahora debemos pagar esa deuda.

Por otro lado, como los números que estamos manejando son muy grandes, mi preocupación es que la cantidad de incorporaciones termine, en definitiva, afectando la calidad del programa de estímulos al retiro, desvirtuando un instrumento que el país va a tener que seguir utilizando.

Entonces, la serie de interrogantes que le formulé a la Oficina Nacional del Servicio Civil, destinadas a enterarme no sólo de los saldos, sino fundamentalmente de las incorporaciones discriminadas por tipo de organismo y por organismo, tenían como propósito básico tratar de rescatar el valor del instrumento que este gobierno y los próximos van a tener que utilizar para estimular movilizaciones o movilidad en la plantilla, aproximándose así a una que tenga el tamaño, la calidad y las remuneraciones deseadas. Además, al enviar este Proyecto de Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo asume un conjunto de compromisos en este sentido.

Por otro lado, me interesaba tener alguna noticia detallada en relación con la evolución de la plantilla, porque también nos preocupa -además de la cantidad de incorporaciones, que vale en sí misma y no sólo porque puede haberse terminado igual, con un poco más o un poco menos que en la plantilla de marzo de 1990- que, de alguna manera, las formas de incorporación que se utilizaron no siempre cayeron dentro de la ortodoxia, y una vez más desnaturalizaron mecanismos que son sanos y buenos. Si vamos a achicar las plantillas para mejorar la calificación y la remuneración, necesitaremos movilidad de los funcionarios entre dependencias del sector público, a efectos de acomodarlos en aquellos lugares donde nos quedamos con déficit, tomándolos de reparticiones que tiene superávit. Debemos hacer todo esto sin traumas, y un mecanismo razonable para lograrlo es el de las declaraciones de excedencia y las redistribuciones.

Por otra parte, en la medida en que aparentemente se utilizó -tampoco lo podemos saber, porque si bien nos llegó información, no hemos tenido tiempo de analizarla- la declaración de excedencia para realizar incorporaciones en aquellos lugares que no caían bajo el control de la Ley, redistribuyendo hacia lugares en donde al jerarca le interesaba tener determinados funcionarios, estamos frente a una forma de desnaturalizar mecanismos que son buenos y que vamos a necesitar.

En definitiva, tendremos que examinar esto a la luz de lo que ha pasado para ver si son mecanismos que hay que mantener, o si debemos sustituirlos por otros de distinta naturaleza.

Uno de los razonamientos finales que surgen de lo expuesto -si lo que nos interesa es lo que viene propuesto por el Poder Ejecutivo en el Proyecto de Ley de Presupuesto- es si no sería interesante que hagamos algún esfuerzo intentando establecer mecanismos que permitan un control más efectivo, cumpliendo así con un propósito que el Poder Ejecutivo tiene indicado y que nosotros apoyamos. Frente a lo expresado por el señor Senador Batlle en el día de ayer, en el sentido de que

su sector va a defender la tesis de que cerremos los ingresos por diez años, nosotros sostenemos que apoyamos una iniciativa de esa naturaleza, pero en la medida en que todo el sistema político esté dispuesto a asumir algunos mecanismos de control que permitan corregir algunas de las desviaciones que se han detectado en estos años. Al respecto me voy a limitar a dar un ejemplo, sin ingresar demasiado en su análisis.

Si resulta que una de las válvulas perforadas por razones de autonomía ha sido la de las intendencias, me pregunto si no sería interesante que examináramos algún mecanismo que permitiera, por la vía de convenios programáticos, vincular la asistencia a las intendencias con una política razonable y sensata, en relación con el manejo de su plantilla de personal. Creo que existe espacio para que esto se realice, porque si no hacemos un esfuerzo por conseguirlo, posteriormente no tendremos derecho a quejarnos de comportamientos inadecuados del conjunto del sistema político; somos parte de ese sistema, y estamos en una instancia en la cual debemos examinar todos estos aspectos.

SEÑOR HIERRO LOPEZ. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR HIERRO LOPEZ. - No deseo cambiar el curso de la muy buena exposición que está realizando el señor Senador Fernández Faingold, sino simplemente precisar que este tema puede reclamar -creo que así debe ser- un gran acuerdo político, porque la Constitución habilita al Parlamento a aprobar por dos tercios de votos -lo que significa una mayoría muy especial- normas sobre funcionarios públicos que vinculen las actividades de las autonomías departamentales con la administración autonómica.

Creo que esta instancia que se ha inaugurado a propósito de la discusión puede ser de enorme importancia para que el país pueda establecer un acuerdo político muy trascendente, estable y soportado por la mayoría absoluta de dos tercios. Esto significa que tienen que concurrir los cuatro lemas parlamentarios, a los efectos de dar respaldo a este tipo de iniciativas para que la Ley pueda instrumentar una serie de normas que tengan que ver con los controles, con los incentivos y con la función pública en general.

Esto no solamente se resuelve por la vía de la Ley; requiere un cambio estructural en la vida del país, pero sería una señal política muy importante.

Como la Constitución obliga a esa mayoría de dos tercios, dejo el tema planteado para otra oportunidad; pero me parece de interés que vayamos pensando en esta cuestión que comprometería la concurrencia de los cuatro partidos.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Señor Presidente: el señor Senador Hierro López no sólo no me desvía de mi pensamiento, sino que llega más rápido que yo a alguna de las conclusiones a las que deseaba arribar, lo que le agradezco.

Antes de conceder al señor Senador Heber la interrupción que me ha solicitado, quiero redondear un pensamiento.

Es evidente que muchas veces tomar una medida con pretensiones de absoluta severidad es la mejor garantía de que no se va a cumplir. Si decimos que no puede entrar ningún funcionario más a la Administración pública, lo más probable es que estemos garantizando que va a haber algún tipo de perforación, porque llegará un momento en que algunos de los sectores del Estado no podrán funcionar. Por ejemplo, no podemos ignorar el fenómeno de crecimiento explosivo en la matrícula de la enseñanza secundaria en los últimos diez años; pero no sería razonable pensar que una norma que no admita la posibilidad de incorporar docentes se mantenga incólume frente a una demanda estudiantil con un incremento imprevisible y que hoy requiere, sin duda, un replanteamiento de la plantilla del sistema educativo. Lo mismo puede suceder en el Ministerio de Salud Pública o en el del Interior.

Pero, en definitiva, tal como lo señalaba el señor Senador Hierro López, se trata de encontrar una expresión de voluntad política y un compromiso por parte del Poder Ejecutivo en el sentido de racionalizar las plantillas apuntando a su reducción; disminución que habría que combinar también con una mayor calificación de los funcionarios y una mejor remuneración y acompañar con mecanismos razonables que permitan en forma transparente descubrir en qué sectores puede hacer falta manejar adecuadamente los ingresos, cuando el resto de la Administración no esté en condiciones de proveerlos.

Al mismo tiempo, es necesario lograr aquellos acuerdos que favorezcan aunar voluntades en el sistema político para tocar algunos temas que rozan cuestiones de autonomía.

SEÑOR HEBER. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR HEBER. - Señor Presidente: creo que vamos a tener tiempo de discutir este tema en la etapa presupuestal

más que en la consideración de este Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas.

De cualquier manera, quiero agregar que podemos reconocer que en los últimos cinco años, en la pasada Administración, hubo desvíos hacia una novedosa Ley que, por primera vez en el país, se instrumenta por parte del Poder Ejecutivo, autorregulando la prohibición de ingresos de funcionarios públicos. Naturalmente que existieron desviaciones, pero téngase en cuenta que es la primera experiencia y la primera vez que se establece por parte del Poder Ejecutivo el autocontrol y la prohibición de nombramientos. Evidentemente, en esta experiencia no pudimos prever todas las instancias que pudieron haber sido "perforadas"; de lo contrario, no se explica el Decreto que el propio señor Presidente de la República dictó en el año 1992 prohibiendo las redistribuciones desde las Intendencias Municipales a la Administración Central. Cuando se percató de esta situación, se dictó un Decreto -creo que en el pedido de informes que el señor Senador Fernández Faingold dirigió a la Oficina Nacional del Servicio Civil solicita que se le explique la razón de tal Decreto- que prohibía desviaciones claras que desvirtuaban el espíritu y el objetivo de la Ley.

También recordemos todas las actitudes -cargándolas en el platillo de los defectos o de las no contribuciones que todos hicimos para que esto pasara- que se adoptaron en las sucesivas Leyes de Rendición de Cuentas cuando el Poder Ejecutivo proponía la eliminación de vacantes y, sin embargo, muchas de ellas no se suprimían. Recordemos, asimismo, que respecto del Ministerio de Defensa Nacional, en una Ley de Rendición de Cuentas, se planteó la eliminación de 6.000 vacantes que podían ser llenadas en cualquier momento.

Cuando hablamos de actos de designaciones, debemos tener en cuenta cuál es el número de funcionarios que queremos mantener, por ejemplo, en las Fuerzas Armadas y en el Ministerio del Interior. Apuntando a lo que decía el señor Senador Fernández Faingold hace un momento, hay crecimiento en determinadas áreas que indudablemente requieren funcionarios como, por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y la Administración Nacional de Enseñanza Pública. Evidentemente, no sólo ha crecido la matrícula en los liceos, sino que también se han construido nuevos centros de estudios. Asimismo, ha aumentado el número de hospitales y policlínicas y muchas de las que se han construido no pueden funcionar porque no cuentan con recursos humanos suficientes. Pero esto lo vamos a estudiar cuando tratemos la Ley de Presupuesto. En ese momento podremos decir, por ejemplo, que el Ministerio de Salud Pública debe tener tantos funcionarios, para luego sí poner el techo o tope de prohibición de ingresos.

En resumen, creo que debemos comenzar a redefinir cuáles son las áreas que tienen que crecer y cuáles las que deben reducirse. Por supuesto, hay que complementar unas y otras.

Repito que todo esto debemos discutirlo en la etapa presupuestal, cuando se trate la definición de cada uno de los Incisos. En ese sentido, hay Incisos que están sobredimensionados y que tienen que reducirse. En principio, tenemos que redefinir su estructura y su rol en la sociedad y, en consecuencia, adjudicar el número de funcionarios necesarios.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR BATLLE. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Señor Presidente: observo que hay una gran preocupación por la cantidad de funcionarios, que es real y que todos debemos tener. Siempre estamos haciendo esfuerzos para bajar su número, pero cuando reducimos por un lado, se nos escapa por otro. Es que el tema no es ese. De lo que se trata es de disminuir el número de las funciones.

Evidentemente, las funciones requieren funcionarios y a los jerarcas que tienen la responsabilidad mayor, menor o mediana de llevarlas adelante nunca les alcanza el personal y siempre están reclamando más, y en algunos casos con muchísima razón. O sea que para que algún día podamos decir que en determinado lapso, por ejemplo de cinco años, se reducirán 35.000 ó 40.000 funcionarios que se retiran por distintas causales, deberemos disminuir funciones. De lo contrario, si no transferimos funciones a sectores de la actividad privada, como lo está haciendo en la actualidad, por ejemplo, la Intendencia Municipal de Montevideo -mientras va sacando los funcionarios, si es que así se ha dispuesto- jamás podremos reducir su número y, en algunos casos, hasta tendremos que aumentarlo.

Adelantándonos al carnaval que le llegará al Senado después del 20 de octubre, en nombre de nuestro sector vamos a solicitar el desglose definitivo y para siempre del Proyecto de Ley por el cual se transforma ASSE en un servicio descentralizado, porque creemos que esa no es la función del Estado a nivel del Ministerio de Salud Pública. Pensamos que la misión del Estado en esta área es prevenir, ordenar, regular, vigilar y controlar, pero no dar el servicio, porque notoriamente no está capacitado para hacerlo. No es un problema particular del Uruguay; esta situación está golpeando a todos los países, como ocurre con la seguridad social.

Los Estados necesitan disminuir las funciones que asumieron a partir de la crisis de la Primera Guerra Mundial y de la aplicación de distintas orientaciones filosóficas y políticas muy comunes en aquel momento, que experimentaron un crecimiento exponencial hasta la década del '60. Sin embargo, hoy no existe sociedad alguna en este planeta que tenga re-

cursos para que el Estado atienda esas funciones, con buenos niveles de ingreso y eficacia, y sostenga a los cientos de miles de funcionarios que, por ejemplo, tiene el Uruguay.

Esta es la idea que tenemos que discutir cuando hablamos del tema presupuestal. Si transferimos y achicamos las funciones y asumimos otra actitud, entonces podremos tener un Estado que cumpla cabalmente con las tareas esenciales que lamentablemente son las que se resienten más rápidamente y afectan a los sectores sociales más débiles. Obviamente, los sectores más fuertes pueden prescindir del Estado en la salud, en la educación, en la seguridad. ¿Acaso la gente no contrata servicios de seguridad privados, no envía a sus hijos a escuelas particulares caras y no se afilia a servicios de salud especialmente tecnificados?

Entonces, el tema no es reducir el número de funcionarios, porque en ese caso vamos a tener oficinas sin gente. La idea es reducir las funciones; ahí sí en cinco años vamos a alcanzar resultados serios y a tener un Estado mucho más eficiente y pequeño.

Hace 50 años, produciendo casi lo mismo y con tantos habitantes como ahora, en la Administración Nacional de Puertos trabajaban 26 funcionarios; aunque claro que no dejo de reconocer la sin ninguna duda acertada política que en esta materia y en otras ha tenido el Directorio de ese organismo en este período.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Efectivamente, creo que estas son las discusiones que conducen a racionalizar el debate de fondo sobre el tema de los funcionarios.

Señor Presidente: quiero concluir diciendo que si la próxima etapa para estudiar este tema en forma positiva es la de la Ley de Presupuesto, mi deseo es que en ese momento podamos ingresar en las discusiones de fondo y no quedarnos en los planillados, porque ellos, por sí solos y por sí mismos, no alcanzan para mantener un intercambio de ideas razonable.

(Suena el timbre indicador del tiempo)

SEÑOR POZZOLO. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR POZZOLO. - Formulo moción en el sentido de que se prorrogue el término de que dispone el orador.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-22 en 23. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Agradezco al Cuerpo la deferencia.

Es importante que en estos temas actuemos en forma sumamente pragmática. Hablando con el Contador Iglesias en Washington sobre los procesos de reforma del Estado de la mayor parte de los países de la región, me dijo un día, no sin cierta jocosidad, que eran de dos tipos.

El famoso consenso de Washington les había dicho a todos los Estados que tenían que achicarse, pero en definitiva actuaron de dos maneras. Como los gordos, algunos decidieron achicarse por la vía de dietas racionales, que condujeron a un adelgazamiento en un plazo razonable y otros, apremiados por distintos tipos de urgencias, procedieron a cortarse brazos y piernas, con lo cual también perdieron peso. Este es el caso de muchos países que, por ejemplo, transfirieron responsabilidades en materia educativa a las organizaciones locales, desmontando totalmente las estructuras centrales sin transferir recursos ni capacidades reales de gestión. Con esto, dejó de prestarse el servicio, se redujeron los índices de esos países en relación con el tema en particular y, en definitiva, no se introdujo ninguna mejora, porque los ahorros, frente a decisiones irracionales, fueron rápida e irracionalmente transferidos a sectores de productividad igualmente baja.

Concluyo, señor Presidente, insistiendo en que debemos procurar actuar en forma pragmática, por la vía de un adelgazamiento racional producto de una dieta muy discutida, en la cual definamos qué queremos hacer y de qué forma podemos hacerlo bien. En este sentido, creo que hay varias propuestas incluidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto que son muy buenas porque, en la discrepancia o en el acuerdo, apuntan a estos fines y permiten discutir los caminos con racionalidad.

Quiero agregar que voy a insistir ante la Oficina Nacional del Servicio Civil para lograr que el Cuerpo disponga de la información que hemos solicitado. Me parece muy importante que en algún momento dispongamos de esos datos para poder definir de qué forma se "pinchó" una decisión muy loable, de la cual, por cierto, se sacó mucho provecho. No es nuestro propósito identificar responsabilidades individuales, sino fundamentalmente tratar de entendernos un poco más y estudiar la forma en que este Gobierno -que ha definido como prioridad política la racionalización de la organización del Estado, de manera que funcione bien y cumpla con sus cometidos- evite esas distorsiones y desviaciones que, evidentemente, han sucedido en el pasado.

Muchas gracias.

SEÑOR GARAT. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GARAT. - Señor Presidente: no es mi intención aportar nuevos elementos a esta discusión, sino simplemente comentar algunas expresiones que se han vertido en el transcurso de la sesión de hoy.

Evidentemente, quien haya asistido a las sesiones de ayer y de hoy del Senado podrá pensar que estamos hablando de dos temas totalmente distintos; sin embargo, el origen es el mismo: analizar la Ley de Rendición de Cuentas. En el día de ayer estuvo en el banquillo de los acusados la anterior Administración y se dijo que había sido realmente desprolija, entre otros conceptos expresados en Sala. A esto no voy a agregar absolutamente nada, porque el señor Senador Heber respondió a estos argumentos en forma muy clara y contundente en la sesión de ayer.

En este momento, la discusión está corriendo por otros carriles. Tal vez se ha reflexionado en el sentido de que los hechos no eran como se dijo en el día de ayer. Hemos llegado a la conclusión -y quizás en esto haya un "mea culpa" de todos- de que la administración pública es una tarea muy difícil, porque escapa a toda la buena voluntad de quienes tienen a su cargo esa labor. Diría que lo que está sucediendo no fue un invento del Gobierno anterior ni del actual -ni siquiera de la época del proceso- sino que llega a la historia estructural del país. Como decía un señor Senador hace un rato, es algo así como un estado mental del Uruguay, y se va a necesitar de enseñanza y de cultura para poder cambiar el pensamiento y la visión de país que se tiene.

El Uruguay -aclaro que no lo critico, porque era una época fermental de la vida del país y existían grandes recursos provenientes de la producción agropecuaria- fue agrandándose en una cantidad de servicios, pioneros en distintas ramas, pero que crearon una estructura en cuanto a la presencia del Estado que llegó hasta lo cultural.

Podríamos decir que el Estado fue, prácticamente, el destino de todos los ciudadanos uruguayos, puesto que tenía que proveer de trabajo, servicios, vivienda, educación y salud; todo eso, evidentemente, salía de los pocos recursos productivos de que disponía el país, pero que en esa época, en que nuestra producción agropecuaria se colocaba con buenos precios en el mercado internacional, bastaba para ir alimentando ese Estado absorbente y creciente. Todo el mundo sabe -no tengo que explicarlo yo- que hoy las circunstancias han cambiado. Como muy bien se ha dicho, el país no tiene de dónde sacar recursos; además pesa la permanencia de un Estado que se ha transformado, diría, en un castigo para la población productiva de este país. A nuestras Comisiones vienen productores, industriales, en fin, gente que está pidiendo que por favor bajemos el peso del costo del Estado, porque ya no es posible continuar trabajando, ni produciendo.

En cuanto a la responsabilidad de los gobiernos quiero decir que la Administración anterior, cuya Rendición de Cuentas estamos analizando en la tarde de hoy, hizo todo lo posible por cambiar esto. No vamos a referirnos a las circunstancias desfavorables a que se vio enfrentada cuando remitía proyectos al Parlamento que no fueron aprobados; eso es historia del pasado. Hoy se trata de hacer un análisis, un "mea culpa" para ver qué país queremos proyectar hacia el futuro. Esto no es una novedad y tampoco la es que el Partido Nacional, mi sector, va a acompañar todo lo que se haga para aliviar al Presupuesto Nacional de la carga inefectiva de muchos servicios del Estado que, como muy bien señalaba el señor Senador Batlle, pueden ser perfectamente cumplidos por empresas privadas. Recuerdo lo ocurrido cuando se intentó cambiar el destino de algunos servicios estatales. Por ejemplo, todo lo que se dijo sobre la Ley de Puertos -estamos hablando de un servicio que ha tenido grandes resultados, que ha administrado eficientemente los recursos públicos y que ha reducido el costo del Ente- cuya aprobación llevó años. También me vienen a la memoria todos los proyectos que envió el Poder Ejecutivo anterior para tratar de ordenar el gasto de la seguridad social, que nunca contaron con los votos suficientes para ser aprobados.

En este momento estamos hablando de reducir el número de funcionarios públicos y de un "carnaval electoral", expresión que no comparto porque no la considero válida. Es cierto que la cantidad de funcionarios públicos que hoy tenemos agobia a la economía del país. Me parece correcto, por ejemplo, decir que prohibimos su ingreso durante diez años, pero creo que es totalmente incorrecto en cuanto a la eficiencia de los servicios públicos. ¿Acaso se trata de envejecer a una generación de servicios públicos? Aunque alguien esté más capacitado, ¿le vamos a prohibir el ingreso a la Administración Pública? Entiendo que es más lógico lo que quería hacer el Gobierno anterior y nunca pudo lograrlo. Me refiero a que esos servicios pasaran a manos privadas, por supuesto, no regalados como alguien ha sugerido, sino con el aporte y el riesgo de capital que deben correr los inversores privados. Pienso que las empresas privadas en sociedad con el Estado tienen una dinámica distinta de eficiencia y evolución hacia el futuro. Pero, además, la medida de limitar el ingreso de funcionarios públicos tiene otro inconveniente y es el envejecimiento de la plantilla actual. ¿Cuál será, entonces, la eficiencia? El peso será el mismo que en la actualidad, pero la ineficiencia se multiplicará porque una persona diez años mayor no va a tener ánimo, esperanzas, ni deseos de hacer algo que modifique su función habitual.

Coincidimos en que hay que achicar el Estado. Lo dijimos cuando estábamos "solos de soledad absoluta" en el país. En momentos en que se trataba la Ley de Empresas Públicas señalamos que el Uruguay había perdido una magnífica oportunidad de modernizarse. Y la perdió definitivamente, porque nunca más vamos a tener esa posibilidad.

SEÑOR BATLLE. - La oportunidad se va a repetir, señor Senador.

SEÑOR GARAT. - Ahora andan inventando artículos en el Presupuesto y yo me pregunto para qué.

La enmienda ya no sirve.

Me parece que esta discusión es buena y también el compromiso que ha planteado el señor Senador Hierro López. Desde ya aseguro al señor Senador y al Gobierno que van a contar con nosotros -y alguna vez nosotros no contamos con el señor Senador Hierro López- para las reformas estructurales que quiere llevar adelante. No debe caber la menor duda sobre esto, porque miramos el futuro para construir en bien del país, y no nos detenemos en un período de Gobierno o en un "carnaval electoral". Queremos que se trabaje seriamente por el destino del Uruguay, por una conducta de Gobierno y porque visualizamos al país -en esto coincido con lo dicho por quienes me precedieron en el uso de la palabra- de un modo distinto al actual. No se puede pedir a un Estado que tiene esta estructura que dé mejoras a la gente, puesto que en este momento significaría crear condiciones de atraso y de estancamiento para el desarrollo del país. Si algo tenemos que visualizar como la única salida efectiva y posible para el Uruguay es una reforma seria y estructural de las actividades del Estado en general en la vida económica del país.

Es cuanto deseaba expresar.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Me voy a referir sustancialmente al artículo 2° del Proyecto de Ley y no voy a hablar sobre los demás temas -si bien, lógicamente, tendría cosas para decir- porque tengo la convicción de que es absolutamente inútil, ya que el país no recogerá, a pesar de las horas que hemos insumido, ningún fruto concreto. Ni siquiera lo es a los efectos políticos, que muchas veces se procura, por la sencilla razón de que nadie presta atención. El desierto uniforme y constante de la Barra debería servirnos como señal suficiente del grado de interés y atención que la opinión pública pone en este tipo de debates, en el que empleamos nuestro tiempo. Adelanto que el día que se quiera trabajar -me refiero, específicamente, a trabajar- en los temas de fondo y en algo que sí pueda tener consecuencias para el futuro, volveré a hacerlo con el mismo ahínco y convicción con que lo hice en la Legislatura pasada.

Deseo referirme ahora a un tema que tiene sustancia y querría, simplemente, dejar sentada la posición del Herrerismo con relación al artículo 2° que hace referencia a los topes de endeudamiento, aunque lo haré muy brevemente porque ya he marcado esta posición en la Comisión.

Dejando de lado los aspectos históricos y hasta anecdóticos sobre este tema sucedidos en la Legislatura pasada, reiteramos nuestra posición en el sentido de que consideramos que es mejor solución la fijación de topes numéricos y no un mecanismo un tanto alambicado como el que trae el Proyecto de Ley. Sin perjuicio de ello, básicamente por razones de necesidades que tiene el Poder Ejecutivo, en un espíritu positivo que creo siempre hemos tenido, vamos a votarlo favorablemente adelantando que cuando el Parlamento haya despejado un poco su agenda de temas gruesos y complejos, como lo es el Presupuesto, le solicitaremos al Poder Ejecutivo que nos presente una propuesta al estilo de la que hoy está vigente y que consideramos es la mejor solución.

SEÑOR SARTHOU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SARTHOU. - Señor Presidente: no pensaba ocuparme del tema en función de que los compañeros Couriel, Gargano y Korzeniak habían encarado la temática, pero en el día de ayer se hicieron algunos planteos que tienen implicancias sobre la apreciación general, la seguridad social y los aportes de determinados indicadores macroeconómicos, a los cuales, inclusive, el señor Senador Heber, como buen parlamentario que es, se refirió en tono energético. Tenemos ciertas diferencias de opinión sobre estos temas y queríamos dejar puntualizada nuestra posición, un poco por aquello de que el que calla otorga. Realmente, no quisiéramos dilatar este tema porque significaría volver a una temática, en cierto modo, superada que, incluso, ayer habría tenido más sentido que hoy.

Aquí se planteaba como juicio del desempeño de la vida del país los indicadores macroeconómicos mencionados y creemos que son números que, en abstracto, elaboran con todo derecho los economistas. Generalmente, manejan, por ejemplo, la expresión "per cápita"; y en este sentido, justamente, tenía un cliente que me decía nunca me toca ser la "cápita" esa que distribuye un determinado beneficio a toda la población. De alguna manera, esta persona gráficamente estaba significando la diferencia de números que se aplican sobre una realidad distinta de la que se da. A mi entender, la vida no promedia sino que trabaja sobre las diferencias y desigualdades existentes. Entonces, cuando se dice "creció el país" -lo que ya se ha expresado- es probable que así sea, pero de pronto lo hizo como las células del cáncer que aumentan pero son malas. Quiere decir que crece unilateralmente, pero deja sin la cuota de "cápita" a la gente que está desamparada. Estos son los números sociales, que son diferentes a los que manejan los economistas. Está claro: el economista está en su escritorio y allí hace las divisiones correspondientes, llegando a un promedio que no refleja la realidad.

La señora Senadora Arismendi días pasados intentaba, de alguna manera, plantear ese tema; es decir, que el supuesto de la existencia del mecanismo de desigualdad hace que esos números que se establecen no modifiquen las realidades si no hacemos lo propio con el régimen socio-económico que está

rigiendo y generando esas mismas desigualdades. Examinando esos datos decimos que desde Hernandarias teníamos y tenemos vacas, y hoy no tenemos industria frigorífica, teníamos y tenemos ovejas, pero no tenemos industria textil; incluso, nos enseñaron que contábamos con una gran riqueza pesquera, pero esta industria hoy no existe. Entonces, aquí ha pasado algo. Estamos asistiendo, de alguna manera, a la "mercomuerte" del Uruguay productivo. La apertura de la economía nos ha provocado el cese de 600 familias de trabajadores del Frigorífico Carrasco, pero se faena en el Sur de Brasil, por lo que estamos perdiendo trabajo nacional. Eso no está reflejado de pronto en un porcentaje abstracto que se divide "per cápita". Se trata de gente desocupada que padece "macro hambre, macro sinsalud, macro sintecho"; no son sólo los macro índices económicos, sino que son "macro índices de carencias" de la gente. Reitero que esta apertura de la economía, esta "mercomuerte" o esta orientación del mercado también determina que no sean solamente las industrias las afectadas, sino también los productores. Por ejemplo, los de Joanicó hicieron una huelga de hambre, insólita en la vida del país, por esta situación. Existe, por lo tanto, una contradicción entre los números que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas y los de la realidad. No se trata sólo de la sensación térmica, entiéndase bien, porque estos datos de los cierres de las actividades industriales, no tienen esa naturaleza, sino que son muy concretos. Evidentemente, nadie puede pensar que las agencias que manejan los servicios de limpieza o vigilancia podrán sustituir un país productivo, fuera del deterioro que significa el tipo de trabajo; no porque sea mala la tarea en sí misma, sino porque, tal como decía Sartre, el que produce tiene la alegría de realizar algo. El trabajo productivo es muy importante en la vida del país.

En definitiva, el hecho de que haya habido clases sociales favorecidas, compensadas -según esos números- a nosotros no nos indica que haya habido igualdad; fueron compensadas, pero en forma desigual. Cuando miro la Ley de Ajuste Fiscal, observo que al sector de los industriales para compensarlo del daño cierto creado por la apertura de la economía, se le rebajaron los aportes en 6 puntos, lo que significa U$S 48:000.000; con la Ley de Seguridad Social se lo beneficia con otros 2 puntos, que representan U$S 16:000.000. Cuando el señor Ministro crea estos números macro económicos y hace la explicación correspondiente, dice que hay que compensar porque se favoreció al sector agropecuario con la rebaja de la unidad impositiva al 50%; a mi entender, por lo menos, da una idea de necesidad de compensación. ¿Pero dónde está la compensación para los arrendatarios, los deudores del Banco Hipotecario y los desocupados? Es decir que a través del régimen legal ha habido una compensación desigual. Me parece que estos también son números, porque determinados sectores han sido favorecidos, sin la contrapartida de crear trabajo para los que evidentemente están mal, desocupados, con salarios insuficientes o trabajos absolutamente esporádicos.

Al ver esos números, advierto, por ejemplo, que hoy en día se gastan menos boletos, porque la gente camina o, de lo contrario, no tiene empleo y, por lo tanto, necesidad de acceder al transporte colectivo. Además, se ha destacado en la prensa que ha bajado el consumo de leche y pan. Son números de la realidad que nos golpea. Por otra parte, en vivienda seguimos teniendo 80.000 unidades de déficit como en la época de la CIDE. Los datos que poseo indican que el promedio de viviendas que se hicieron en estos diez años no alcanza a cubrir el déficit que se va produciendo por la necesaria reposición. Esto también es un dato.

No estoy diciendo todo esto como una novedad, porque tal como decía el señor Senador Heber -que no es un hombre de escritorio, sino que "trilla" su departamento y que recibe gente- sabe que la angustia tiene nombre propio. La persona que llega aquí tiene nombre y apellido, está sin empleo y no percibe salario. Al propio señor Senador Garat, con quien tengo muchas diferencias, le reconocí que estaba luchando por la situación de los deudores del Banco Hipotecario del Uruguay. El jueves pasado concurrí a un local de "La Tierrita" y allí mantuve contacto con gente que ocupa complejos habitacionales. Ellos ni siquiera hablan mal del Banco Hipotecario del Uruguay porque esta Institución esperó muchos meses a que ellos pagaran. Sin embargo, esas personas no pueden abonar sus cuotas puntualmente. Si llegara a existir una amnistía seguirán endeudándose, porque continúa vigente el régimen de la Unidad Reajustable y el interés que no pueden absorber debido a que no tienen capacidad salarial para afrontar las cuotas.

Entonces, nos encontramos frente a deudores del Banco Hipotecario del Uruguay, gente sin vivienda, personas que deben pagar boletos y empresas suministradoras de mano de obra que regulan el salario en términos bajísimos, superando apenas los $ 1.000.

Hoy se estaba discutiendo el tema de los funcionarios públicos, pero me pregunto adónde se destinan los mismos. Quisiera saber en qué lugar van a trabajar los 5.000 funcionarios públicos excedentarios anuales a los que aquí se ha hecho referencia. ¿Irán a competir con aquellos que no tienen trabajo en la industria o en el comercio?

Por otra parte, los alquileres se sitúan en el entorno de los $ 2.500, y no sé cómo puede afrontarlos un obrero. En una revista humorística leí, días atrás, que un niño le preguntaba a su padre si ellos pertenecían a la clase media o pobre. El padre le contesta: "Hijo mío, somos clase media, pero pobre". Esto simboliza todo el deterioro que han sufrido los ingresos. Hace un momento se hablaba de una perforación; pienso que esta ley de funcionarios públicos ya está perforada, porque su artículo 448 permite el ingreso de personal de alta especialización sin establecer pautas determinadas. Me pregunto, ¿cuál es la tasación de la especialización? Repito que con esto ya existe una perforación.

Además, la gente que se convirtió en funcionario público no lo hizo porque quiso, sino porque no hay otra fuente de trabajo. A mi entender no sería malo achicar -para hacerlo

más racional- el sistema de funcionamiento del Estado si hubiera fuentes de trabajo, pero no lo considero correcto en la situación actual.

SEÑOR KORZENIAK. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR SARTHOU. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - El señor Senador Sarthou insistía en el tema de los funcionarios públicos, refiriéndose a él como un mercado laboral muy avaro. Este podría absorber a funcionarios públicos pero, según la tesis expuesta en este Senado hace unos instantes, podría achicarse su número siempre que se disminuyeran las funciones del Estado. Me refiero a la tesis que sostiene la conveniencia de reducir el número de empresas del Estado o que, dentro de la Administración Central, éste desempeñe menos tareas.

Hace unos instantes el señor Senador Batlle preguntaba por qué el Ministerio de Salud Pública debía brindar asistencia médica en lugar de limitarse a ordenar las normas básicas en la materia. Pienso que la salud no se arreglaría por sí sola y, además, ¿adónde irían los funcionarios que allí se desempeñan? Según esta teoría, la salud pública debería ser atendida por una empresa privada. Este planteo es novedoso e, inclusive, va más allá de la propuesta de que el Estado reduzca las empresas públicas, sostenido por la tesis de la privatización, que se refiere al ámbito comercial e industrial. Me pregunto hasta qué punto llegaríamos porque, desde luego, deberíamos cambiar la Constitución de la República, que asigna al Estado la tarea de brindar asistencia gratuita al indigente o carente de recursos suficientes. A ello se podría responder que sería posible modificar la Carta y eliminar ese deber del Estado. Si seguimos en este camino se puede llegar -lo hizo el Doctor Ramón Díaz en alguna oportunidad- a la tesis de que la emisión de moneda podría corresponder a una empresa privada. Por lo tanto, los empleados del Banco Central del Uruguay que hoy controlan la emisión, ya no realizarían esa tarea y así se achicaría el Estado. Entonces, ¿cuál es el límite? Al respecto, en una oportunidad, un ex Senador, muy inteligente y brillante alumno en su momento -a quien conocía muy bien- señaló que sería bueno privatizar el Parlamento, porque existen empresas de abogados que realizarían hermosas leyes. De esa manera, habría menos funcionarios, menos diputados y senadores y, de todos modos, se dictarían dos o tres normas.

No veo cuál es el inconveniente de que se adopte un compromiso; vamos, entonces, a dictar normas que establezcan que no se pueden nombrar funcionarios públicos.

Tengo en mi poder una especie de álbum de prensa que contiene todo lo que se dijo antes de la elección en materia de funcionarios. No quiero reanudar una polémica que en el día de ayer tuvo un poco de pimienta. De todos modos, debo expresar lo que dijeron lo más altos dirigentes del Partido Colorado -digo "altos" por los cargos que alcanzaron, incluyendo la Presidencia de la República- incluso Senadores que hoy se encuentran presentes, en relación con lo que se estaba haciendo respecto de los funcionarios públicos. Aclaro que no voy a leer ninguno de estos títulos o artículos, porque me parece que con ello se estaría volviendo a una discusión. Sin embargo, creo que el tema de los funcionarios públicos merece un tratamiento muy especial y las propuestas en materia de desprendimientos de cometidos que no funcione en el Estado -aunque creo que las distinciones técnicas no interesan demasiado- no se pueden llevar al extremo de decir que la asistencia pública no debería estar en manos del Estado. Contrariando una afirmación que aquí se ha hecho, quiero decir que, de acuerdo con mis modestos conocimientos del mundo, no existe ningún país -me refiero también a Japón y Estados Unidos- donde el Estado no tenga su propia asistencia en materia de salud, a la inversa de alguna afirmación que alude a lo que ocurre en todos lados.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Sarthou.

SEÑOR BATLLE. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR SARTHOU. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - En realidad, no quisiera insistir sobre este mismo tema, pero me veo obligado a ello en virtud de que el señor Senador Korzeniak supone que quien habla desea nada menos que violar la Constitución de la República, negándole a la gente necesitada asistencia pública. Declaro que ello no es así y este objetivo se puede cumplir respetando la Carta, porque se puede brindar asistencia a la gente indigente de innumerables maneras. Muchas personas realizan esfuerzos, todos los meses de su vida, para tener asistencia en el Sindicato Médico del Uruguay, que es una institución privada y otorga cobertura a una gran parte de la población. Si a los sindicatos médicos, a las mutualistas, incluso las del interior, les diéramos los recursos financieros a fin de que asistan a la gente que hoy se atiende en Salud Pública, quizá -y sin "quizá"- ahorraríamos mucho dinero y daríamos una mejor asistencia, cumpliendo más adecuadamente con los deberes y obligaciones que señala al respecto la Constitución de la República, sin perder soberanía, que no está en el Estado. El señor Senador Korzeniak entiende que el Estado es Dios; y no lo es, porque el único Dios es el hombre en sociedad. Si se lo protege de la manera más conveniente, se estará cumpliendo con la Constitución.

Con respecto al tema de la moneda, debo precisar que no estoy en esa posición tan radical, pero si lo estuviera, estaría en buena compañía, no solamente con el señor Friedrich von

Hayek, Premio Nóbel de Economía -a quien conocí y respeto por su talento y por su oposición a todos los fascismos europeos, tanto a los de izquierda como a los de derecha- sino también con Juan Bautista Alberdi que fue el pensador institucional y económico más profundo y capaz que ha dado este continente, a su historia y a la humanidad. Juan Bautista Alberdi sostenía, precisamente, que el Estado no debía tener moneda y él tampoco estaba en contra de la soberanía; muy por el contrario, fue factor decisivo en la construcción de la República Argentina. Se recibió de abogado en el Uruguay y trajo el "S'amizdat" de los textos de Esteban Echeverría que se publicaron en Montevideo, siendo éste más tarde integrante de la Comisión Escolar que elaboró un manual de moral para la Enseñanza Primaria de este país. Considero que ésta es una de las enseñanzas que también tenemos que impartir a los jóvenes, porque la enseñanza no sólo es aprender el alfabeto y otros conocimientos, sino también los hábitos, las costumbres, las normas y valores morales.

De manera que en materia de moneda, hay hombres muy importantes en el mundo que han consignado esa idea y la han sostenido con talento, en el pasado y en el presente, sin afectar para nada la soberanía de las naciones. No estoy de acuerdo con ese concepto, pero dado que se ha dicho que ésa era mi idea porque quería privatizar hasta al Parlamento, debo aclararlo. En algunos casos hay orientaciones parlamentarias que deben recoger las opiniones de sectores que se colocan fuera del Parlamento y, entonces, muchas veces la sociedad legisla en forma indirecta. Asimismo, la ley, la mayor parte de las veces recoge lo que la sociedad ha consignado o ha dado. Por lo tanto, en el fondo, en cierta medida privatizamos el Parlamento si somos sensibles a recoger lo que el mundo opina y lo que reclama nuestra sociedad.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Sarthou.

SEÑOR SARTHOU. - Estábamos expresando que estos datos relativos a los números sociales, digamos que importan la consecuencia de un mecanismo de libertad de la economía en que funciona la ley del más fuerte y en que los desposeídos -los arrendatarios y los funcionarios públicos y privados- están sufriendo las consecuencias de esta apertura general que se ha hecho en la economía. No creo que el Estado sea Dios como señalaba el señor Senador Batlle, pero tampoco lo es el mercado. A veces pienso que hay un transpersonalismo en el cual la eficiencia del mercado se convierte en la idea eje y en ese marco podrán sobrevivir unas pocas empresas saludables, pero los hombres no lo serán. Este también es un dato de la realidad.

El segundo aspecto al que quiero referirme y que también se mencionó en la sesión pasada, es una cierta imputación de falta de coraje a quienes no habían planteado la aceptación de la idea de la seguridad social. En lo personal, no creo que sea un tema de coraje sino de racionalidad y de ubicación frente a una transformación de un régimen de seguridad social que ha sido el sustento de la vida de este país. El Uruguay siempre tuvo una educación que se mostraba como las joyas de los gracos, cuando venía cualquier visitante. Esa era la época en que la gente venía a estudiar medicina en nuestro país. También el Uruguay estaba prestigiado por su Derecho del Trabajo y su seguridad social tempranos. Entonces, la seguridad social transformada, en esencia, implicaba una alteración muy importante de un aspecto que nos parecía eje en la vida del país y que además había sido construido por todos los partidos políticos; en definitiva, era un resultado social. De manera que esto no era un problema de coraje "a lo Carlos de la Púa", de la "Crencha Engrasada", sino un tema sobre el que teníamos discrepancias y así se lo manifestamos en la Comisión de Seguridad Social a los representantes del Gobierno. Sin embargo, aquí se dijo que no se lo expresamos al señor Ministro. Cualquiera puede revisar la versión taquigráfica de la Comisión y comprobar que dijimos que no veíamos ese planteo dramático de la seguridad social para operar los cambios que se proponían. Es más, un representante patronal como el Doctor Da Prá, dijo que en la Caja de Industria y Comercio durante siete u ocho años nunca hubo déficit, a pesar del 33% de morosidad que existía. Además, manifesté que si en la Caja Civil había déficit era porque el Estado no volcaba los fondos que había retenido a los funcionarios. En aquella oportunidad también dijimos que había una política económica que liquidaba puestos de trabajo y aportaciones. Es evidente que un sistema basado en las aportaciones de patrones y trabajadores no puede funcionar con una política económica que genera una carencia de 70.000 puestos de trabajo, y creemos que a esta altura son muchos más. Si en algún caso se recompone parcialmente mano de obra en una empresa de servicios, es con aportaciones muy inferiores porque los salarios son menores en esas prestaciones de servicios que se realizan.

Dijimos todo esto y aclaro que no votamos el tema relativo a la seguridad social no porque nos faltara la voluntad o el coraje necesarios, sino especificando estos fundamentos. Al mismo tiempo, explicamos que ni la asesoría técnica de la Caja admite la quiebra que había anunciado el BID para el futuro. Obviamente, era una opinión del BID y del Fondo Monetario Internacional porque quieren que seamos buenos deudores, retrayendo el gasto. Esto se establece en la Carta Intención de 1992, cuando se dice que hay que ahorrar en seguridad social porque, de esa forma, quedan más dólares para pagar. Si fuera acreedor, haría lo mismo, pero como deudor no puedo aceptar el pensamiento del acreedor, porque esta situación sólo le sirve a él. Además, esta seguridad social con ahorro, evidentemente, le servía al Fondo Monetario Internacional y al BID, y por ello lo incluían en sus condiciones. Entonces, si creáramos aportaciones y corrigiéramos las formas de financiar al Banco, no se produciría la mencionada desfinanciación. Si al Banco de Previsión Social se le rebajan los aportes patronales por intermedio de las leyes de ajuste fiscal y de la seguridad social, se le rebaja el 20% de las prestaciones en especie y se habilita por la transformación de los trabajadores en empresas unipersonales la aportación por

un ficto, estamos desfinanciándolo. De modo que son estos los factores que originaban una aparente crisis. Si se tecnifica una administración -que históricamente muchas veces sufrió el manejo exclusivamente político- y se modifican otros elementos, pensamos que se puede solucionar esta situación. Por estas razones, reitero, no votamos el Proyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social; si hubiéramos estado convencidos, lo habríamos apoyado sin ninguna duda. Muchas veces hemos votado iniciativas que otros no compartían, pero en este caso teníamos razones para no hacerlo. Por su parte, el señor Ministro consideró no relevantes nuestras apreciaciones, y tenía derecho a hacerlo, pero en ningún momento dejamos de plantear estos temas con toda claridad a través de las distintas intervenciones en la Comisión y aún en el Plenario.

Por último, quiero decir que nos parece que esto no es consecuencia de la política de un gobierno en particular, sino que es lo que recibimos como herencia de este proceso político que, desde nuestro punto de vista, tiene que ver con una filosofía de pensamiento neoliberal, que deja hacer libremente a las fuerzas económicas e impide un Estado regulador que trate de crear un nivel de igualdad, sin afectar la eficiencia, pero haciéndolo compatible. De otra manera, vamos a tener importadores, estancieros y comerciantes, pero habrá muy escaso trabajo y poca gente. Posiblemente, nuestro rol será ser factores de un desarrollo que nos han pensado otros, colocándonos como un instrumento y no como una nación que valga de por sí, con creación y trabajo productivo e industrial, que es fundamental para la vida de un país.

SEÑOR PRESIDENTE. - No hay más oradores inscriptos.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota:)

-16 en 25. **Afirmativa.**

La Presidencia debe señalar, en función de la consulta que en cierto sentido se formula en el informe en mayoría, respecto al procedimiento a seguir en la aprobación de este Proyecto de Ley a través de la discusión particular, que entiende como fórmula jurídicamente más correcta la de separar el articulado de la Rendición de Cuentas en dos iniciativas diferentes. Es decir que si se aprobara el artículo 1° -en lo que significaría la aprobación de la Rendición de Cuentas- el Proyecto de Ley volvería a la Cámara de Representantes a los efectos de su sanción definitiva, actuando el Senado como segunda Cámara.

El artículo 2°, en función de la objeción que se formula con respecto a la aprobación por parte de la Cámara de Representantes de una autorización para la emisión de Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería sin iniciativa del Poder Ejecutivo, se entiende que debería ser votado separadamente. Por consecuencia y como se trataría, digamos, de una primera consulta respecto de este nuevo Proyecto de Ley -obviamente, la decisión definitiva, respetando el principio bicameral, correspondería a la Cámara de Representantes- dicho proyecto pasaría a la Cámara Baja en forma independiente.

En función de lo consultado por la Comisión, ese es el procedimiento aconsejado por la Presidencia.

Por consiguiente, si el Senado no plantea objeciones, está a consideración el Proyecto de Ley compuesto solamente por el artículo 1° de la iniciativa de Rendición de Cuentas.

Se va a votar el artículo único.

(Se vota:)

-17 en 27. **Afirmativa.**

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Creo haber entendido que el señor Presidente planteó que para darle al procedimiento parlamentario la mayor prolijidad posible y basándose incluso en algunas dudas que el informe en mayoría presentó en materia de procedimientos, se tratará, en primer lugar, el artículo 1° como artículo único y luego quedará como algo separado el texto que aparece como artículo 2°. Sería, entonces, un Proyecto de Ley distinto, que contaría con la iniciativa requerida del Poder Ejecutivo.

Efectivamente, creo que esto da más prolijidad al procedimiento parlamentario. Sin embargo, también me parece que corresponde que la separación del artículo 2° surja de una votación en contra de parte del Senado y no simplemente de un acuerdo de procedimiento. Digo esto porque al Senado le llegó un Proyecto de Ley con dos artículos. El artículo 2° se votaría en contra por esa razón, en el entendido de que luego se trataría por separado, y no simplemente declarando que estamos frente a un artículo único.

Insisto con este criterio porque hasta reglamentariamente este procedimiento parece ser más prolijo.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Mesa comparte lo señalado por el señor Senador Korzeniak por considerar dicho proceder más correcto y porque perfecciona el que había sugerido.

SEÑOR PEREYRA. - Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar nuevamente el artículo único del Proyecto de Ley.

(Se vota:)

-19 en 29. **Afirmativa.**

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2°.

(Se vota:)

-0 en 29. **Negativa.**

Por consiguiente, queda aprobado el Proyecto de Ley, que se comunicará a la Cámara de Representantes.

(Texto del Proyecto de Ley aprobado:)

"ARTICULO UNICO. - Apruébase la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 1994, con un resultado deficitario de ejecución presupuestal de $ 2.568:106.000 (dos mil quinientos sesenta y ocho millones ciento seis mil pesos uruguayos) según los anexos que se acompañan a la presente Ley y que forman parte integrante de la misma".

8) BONOS DEL TESORO Y LETRAS DE TESORERIA

SEÑOR PRESIDENTE. - Se pasa a considerar el artículo 2° relativo a Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería. Tal como quedó expresado, pasaría a ser un Proyecto de Ley separado.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el pase a la discusión particular del artículo 2°.

(Se vota:)

-29 en 29. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En discusión particular.

Léase el artículo único.

(Se lee:)

"ARTICULO UNICO. - Autorízase al Poder Ejecutivo a emitir y mantener un circulante total de Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería que supere los topes dispuestos por la Ley N° 16.484, de 15 de mayo de 1994, hasta en un importe igual a la diferencia entre el límite a que refiere el artículo 48 de la Ley N° 16.696, de 30 de marzo de 1995, y los adelantos efectivamente desembolsados por el Banco Central del Uruguay.

La tenencia de valores públicos a que refiere el artículo 47 de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay no se computará a los efectos de esta autorización".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-29 en 29. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consecuencia, queda aprobado el Proyecto de Ley, que se comunicará a la Cámara de Representantes.

(Texto del Proyecto de Ley aprobado:)

"ARTICULO UNICO. - Autorízase al Poder Ejecutivo a emitir y mantener un circulante total de Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería que supere los topes dispuestos por la Ley N° 16.484, de 15 de mayo de 1994, hasta en un importe igual a la diferencia entre el límite a que refiere el artículo 48 de la Ley N° 16.696, de 30 de marzo de 1995, y los adelantos efectivamente desembolsados por el Banco Central del Uruguay.

La tenencia de valores públicos a que refiere el artículo 47 de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay, no se computará a los efectos de esta autorización".

9) MERCADO DE VALORES Y OBLIGACIONES NEGOCIABLES. Proyecto de Ley.

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado pasa a considerar el segundo punto del orden del día: "Proyecto de Ley relacionado con el Mercado de valores y Obligaciones Negociables. (Carp. N° 145/95 - Rep. N° 111/95)".

(Antecedentes:)

"Carp. N° 145/95
Rep. N° 111/95

CAMARA DE SENADORES
Comisión de Hacienda

PROYECTO DE LEY SUSTITUTIVO

TITULO I

MERCADO DE VALORES

CAPITULO I

AMBITO DE APLICACION

Artículo 1°. - La oferta pública de valores y sus respectivos mercados e intermediarios, comprendiendo a vía de ejemplo, bolsas de valores, corredores de bolsa y agentes de valores, así como los emisores de instrumentos de oferta pública, quedarán sometidos a las disposiciones de esta Ley, a los reglamentos y a las

normas generales e instrucciones particulares que dicte el Banco Central del Uruguay para su ejecución.

Las emisiones que realicen los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados industriales y comerciales, así como la Corporación Nacional para el Desarrollo se ajustarán a la presente Ley, no siendo ésta aplicable a los valores emitidos por el Estado y los Gobiernos Departamentales.

CAPITULO II

OFERTA PUBLICA DE VALORES

Artículo 2°. (Definiciones y alcance). - Se entiende por oferta pública de valores la invitación dirigida al público en general o a ciertos sectores o a grupos específicos de éste, a efectos de adquirir dichos valores.

Las emisiones privadas quedan excluidas de las disposiciones del presente Título. Se considerarán tales las emisiones de valores en las que se deje expresa constancia de su carácter privado, se coloquen en forma directa a personas físicas o jurídicas determinadas, sea o no a través de intermediarios de valores y no se coticen en bolsa ni se haga publicidad para su cotización. Quien realice emisiones privadas será responsable de aclarar expresamente que dichas emisiones no han sido registradas por el Banco Central del Uruguay.

Art. 3°. (Registro de Valores). - Sólo podrá hacerse oferta pública de valores cuando éstos y su emisor hayan sido inscriptos en el Registro de Valores que a esos efectos llevará el Banco Central del Uruguay.

Art. 4°. (Inscripción en el Registro de Valores). - La solicitud de inscripción de valores de oferta pública en el Registro de Valores podrá ser presentada por la entidad emisora o por una bolsa de valores.

En caso de presentación de valores por la entidad emisora, corresponderá al Banco Central del Uruguay decidir en cuanto a su inscripción. El trámite para autorizar la inscripción de los valores no podrá exceder los treinta días corridos contados desde la fecha en que la solicitud fuera presentada. El plazo podrá suspenderse si fuera necesario demandar información adicional, reanudándose cuando se haya presentado la misma. Vencido dicho plazo sin que haya mediado pronunciamiento del Banco Central del Uruguay el valor se considerará inscripto en el Registro de Valores y autorizado para la oferta pública.

La inscripción podrá igualmente ser presentada por una bolsa de valores, la que deberá haberla autorizado previamente, de acuerdo con las disposiciones contenidas en sus propios reglamentos. En estos casos, el plazo con que cuenta el Banco Central del Uruguay para decidir será de diez días corridos, vencido el cual sin que aquél se hubiera pronunciado, procederá la incorporación del valor al registro mencionado.

Tanto la reglamentación que dicte el Banco Central del Uruguay para los valores presentados directamente por la emisora para su inscripción, como los reglamentos que dicten las bolsas para los valores presentados ante las suyas, podrá prever requisitos diferenciales en atención al tipo de valor, de oferta, de inversor al cual va dirigida y de emisor de que se trate, asegurando por parte del emisor la debida información respecto de la característica de la emisión y del régimen al cual se encuentra sujeta.

Será responsabilidad de la bolsa de valores respectiva que el valor inscripto cumpla con los requerimientos establecidos en los reglamentos de la propia bolsa de valores autorizados por el Banco Central del Uruguay.

Art. 5°. (Divulgación de información). - Los emisores de valores objeto de oferta pública divulgarán en forma veraz, suficiente y oportuna, toda información esencial respecto de sí mismos, de los valores ofrecidos y de la oferta.

Se entiende por información esencial aquella que una persona diligente consideraría relevante para sus decisiones sobre inversión.

El Banco Central del Uruguay establecerá, dentro de las normas vigentes en materia de confidencialidad, el contenido de la información y los requisitos para su divulgación, con la finalidad de que los potenciales inversores dispongan de los elementos adecuados a los efectos de su decisión.

Art. 6°. (Información reservada y confidencial). - Los emisores o intermediarios que hagan uso de información reservada o privilegiada, obtenida en razón de su cargo o posición, e ignorada por el mercado, para obtener ventajas con la negociación de valores, serán pasibles de las sanciones a que refiere el artículo 24 de la presente Ley, sin perjuicio de las acciones por daño a que ello diere lugar.

Serán pasibles de iguales sanciones y darán derecho a accionar civilmente por daños y perjuicios, los emisores e intermediarios que divulguen información falsa o tendenciosa sobre valores o emisores con la finalidad de beneficiarse de ello, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación penal.

CAPITULO III

VALORES

Artículo 7º. (Definición). - Se entenderá por valores, a los efectos de esta Ley, los bienes o derechos transferibles, incorporados o no a un documento, que cumplan con los requisitos que establezcan las normas vigentes. Se incluyen en este concepto las acciones, obligaciones negociables, futuros, opciones, cuotas de fondos de inversión, títulos valores y, en general, todo derecho de crédito o inversión.

Los valores de oferta pública, así como los valores de oferta privada emitidos en serie, podrán representarse por medio de títulos o registrarse mediante anotaciones en cuenta, denominándose en este caso valores escriturales.

Los valores escriturales podrán operar como fungibles de acuerdo con las condiciones que la reglamentación determine o las que faculte pactar a los interesados.

Art. 8º. (Valores escriturales). - La representación de valores por medio de anotaciones en cuenta requerirá el otorgamiento de un documento de emisión en el que constarán las características, los términos y las condiciones que corresponderán a los valores. El documento de emisión o copia certificada del mismo deberá depositarse ante la entidad que lleve el registro de valores escriturales, en las formas y condiciones que establezca la reglamentación.

La entidad que lleve el registro de valores escriturales debe otorgar al suscriptor de dichos valores comprobante de la apertura de su cuenta y de todo movimiento que se inscriba en ella. Asimismo, el titular tendrá derecho a que se le entregue constancia del saldo y el estado de su cuenta.

Art. 9º. (Titularidad y registro de valores escriturales). - Se presumirá titular legítimo aquel que resulte de los asientos del registro contable.

El registro de valores escriturales será atribuido a una única entidad por emisión. Esta podrá ser, a vía de ejemplo, una entidad de intermediación financiera, una bolsa o una caja de valores, sin perjuicio del registro que el emisor pueda llevar por imposición legal o reglamentaria.

Art. 10. (Transmisión de valores escriturales). - La transmisión de los valores escriturales tendrá lugar por transferencia contable. La inscripción en el registro de valores escriturales de la transmisión a favor del adquirente producirá los mismos efectos que la tradición de los títulos.

La transmisión será oponible a terceros desde el momento en que se haya practicado la inscripción.

La entidad emisora sólo podrá oponer, frente al adquirente de buena fe de valores escriturales, las excepciones que hubiere podido esgrimir en el caso de que los valores estuvieren representados por medio de títulos y aquéllas que derivan del documento de emisión.

Art. 11. - Las constancias que emite el registro, sea de la emisión, sea del saldo en cuenta, constituirán título suficiente para reclamar el cobro ejecutivo del precio o la propiedad del valor, respectivamente, en casos de incumplimiento.

Art. 12. (Derechos Reales). - La constitución de derechos reales u otra clase de gravámenes sobre valores escriturales deberá inscribirse en la cuenta correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el derecho real será oponible a terceros desde el momento de su inscripción en el registro correspondiente.

CAPITULO IV

BOLSAS DE VALORES

Artículo 13. (Definición). - Las bolsas de valores son entidades que tienen por objeto proveer a sus miembros los medios necesarios para que puedan realizar eficazmente las transacciones de valores mediante mecanismos de subasta pública, y para que puedan efectuar las demás actividades de intermediación de valores que procedan de acuerdo con la Ley.

Las bolsas de valores deberán adoptar preceptivamente la forma jurídica de asociación civil o de sociedad anónima por acciones nominativas.

Art. 14. (Autorización y registro). - Las bolsas de valores requerirán autorización del Banco Central del Uruguay para funcionar, debiendo registrarse ante el mismo, acreditando haber cumplido con los requisitos exigidos legal y reglamentariamente.

La autorización referida en el inciso anterior no será exigida a la Bolsa de Valores de Montevideo y a la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay, bastando el registro en estos casos.

Art. 15. (Autorregulación de las bolsas). - Las bolsas de valores deberán dictar las normas necesarias para regular las operaciones bursátiles en todos sus aspectos y la actividad de los corredores de bolsa, estableciendo la información que los mismos deben brindar, y vigilando el estricto cumplimiento de las

citadas normas, de manera de asegurar la existencia de un mercado competitivo, ordenado y transparente.

La autorregulación señalada, es sin perjuicio de la facultad del Banco Central del Uruguay de controlar el funcionamiento de las bolsas de valores, y de impartir las normas generales e instrucciones particulares que estime necesarias para cumplir con los objetivos establecidos en el inciso anterior.

CAPITULO V

INTERMEDIARIOS DE VALORES

Artículo 16. (Concepto). - Se consideran intermediarios de valores aquellas personas físicas o jurídicas que realizan en forma profesional y habitual operaciones de corretaje, de comisión u otras tendientes a poner en contacto a oferentes y demandantes de valores objeto de oferta pública.

Art. 17. (Tipos de intermediaros y régimen jurídico). - Los intermediarios que actúan como miembros de una bolsa de valores se denominan corredores de bolsa. Para ser corredor de bolsa se requerirá cumplir con los requisitos que establezca la reglamentación de la respectiva bolsa de valores.

Los intermediarios que no actúen como miembros de una bolsa de valores se denominarán agentes de valores y requerirán la autorización del Banco Central del Uruguay para funcionar, de acuerdo con las normas reglamentarias que éste determine.

Las normas referentes a las bolsas de valores serán aplicables, en lo pertinente, a las entidades que agrupan a los agentes de valores.

Art. 18. (Responsabilidad y prueba). - Los intermediarios de valores deben verificar la identidad y la capacidad legal de las personas que contraten por su intermedio y la autenticidad de los valores que negocien.

Los intermediarios de valores quedan personalmente obligados a pagar el precio de la compra o a hacer la entrega de los valores vendidos según las condiciones pactadas.

Los comprobantes, las minutas o las constancias que entreguen a sus clientes y las que se dieren recíprocamente, en los casos en que dos o más intermediarios concurran a la celebración de un negocio por encargo de diversas personas, hacen prueba en contra del intermediario de valores que las emite.

Art. 19. (Inaplicabilidad de la Ley Nº 16.497, de 24 de junio de 1994, y de los artículos 89 a 113 del Código de Comercio). - No serán aplicables a los intermediarios de valores las disposiciones de la Ley Nº 16.497, de 24 de junio de 1994, y del Capítulo I (de los Corredores, artículos 89 a 113 inclusive) del Título III del Libro Primero del Código de Comercio.

CAPITULO VI

REGULACION DEL MERCADO DE VALORES

Artículo 20. (Fines). - Corresponde al Banco Central del Uruguay velar por la transparencia, la competitividad y la autorregulación de los mercados de valores de oferta pública, así como por la adecuada información a los inversionistas.

Art. 21. (Regulación y fiscalización). - A los fines previstos por esta Ley, el Banco Central del Uruguay dictará las normas a las cuales deberán ajustarse los mercados y las personas físicas o jurídicas que intervengan en la oferta pública de valores y fiscalizará su cumplimiento.

Asimismo, el Banco Central del Uruguay podrá reglamentar y fiscalizar la actividad de las entidades que se dediquen a calificar riesgos.

Art. 22. (Atribuciones). - Para el ejercicio de las competencias previstas en la presente Ley, el Banco Central del Uruguay tendrá las siguientes atribuciones:

a) dictar normas tendientes a fomentar y preservar un mercado de valores competitivo, ordenado y transparente;

b) llevar el registro de valores autorizados para oferta pública;

c) requerir a las personas mencionadas en el artículo 21, de la presente Ley, que brinden información con la periodicidad y bajo las formas que el Banco juzgue necesarias, así como la exhibición de registros y documentos;

d) aplicar las sanciones previstas en el artículo 24 de la presente Ley;

e) participar en organismos internacionales en la materia de su competencia y celebrar convenios con dichos organismos, así como con entidades reguladoras de mercados de valores en otros países, con sujeción a las normas legales aplicables.

CAPITULO VII

REGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 23. (Autorregulación disciplinaria de las bolsas de valores). - Las bolsas de valores establecerán el régimen disciplinario a adoptar con sus corredores y con los emisores que coticen en ellas. Podrán ser aplicables las siguientes medidas, que deberán fundarse en todos los casos:

a) observación;

b) apercibimiento;

c) suspensión de los corredores de bolsa;

d) eliminación del registro de corredores de bolsa;

e) suspensión de la autorización para cotizar;

f) cancelación de la autorización para cotizar.

Una vez aplicada la medida correspondiente, la respectiva bolsa dará cuenta al Banco Central del Uruguay de sus razones y fundamentos, solicitando la suspensión o la cancelación del registro del valor, cuando correspondiere.

Art. 24. (Facultades sancionatorias del BCU). - En casos de transgresiones a las normas que no fueren pasibles de sanción bajo lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Ley, o que siéndolo no hubieren dado lugar a su aplicación, o cuya sanción se estime insuficiente por la gravedad de la falta, el Banco Central del Uruguay podrá imponer las sanciones que se establecen a continuación.

A cualquiera de las personas físicas o jurídicas intervinientes en la oferta pública de valores (emisores, bolsas, intermediarios, instituciones registrantes, custodios y calificadores):

1) observación;

2) apercibimiento;

Sin perjuicio de lo anterior, el Banco Central del Uruguay podrá imponer:

a) a los emisores:

   1) suspensión o cancelación de la emisión;

   2) suspensión o cancelación de la habilitación para realizar oferta pública;

b) a las bolsas, intermediarios, instituciones registrantes, custodios y calificadores:

   1) multa de hasta 60.000 UR (sesenta mil unidades reajustables);

   2) suspensión o cancelación de sus actividades.

Sólo podrá aplicarse acumulativamente a una misma persona y por un mismo caso, las sanciones previstas en el literal b) precedente.

No será aplicable lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, con la redacción dada por la Ley N° 16.327, de 11 de noviembre de 1992, sin perjuicio de las facultades del Banco Central del Uruguay a solicitar, en lo pertinente, medidas judiciales.

Art. 25 (Debido proceso). - Las sanciones a recaer en aplicación de lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la presente Ley, se determinarán para las distintas actividades, en función de la gravedad de la falta.

El procedimiento para la aplicación de sanciones deberá observar necesariamente y en todos los casos, las garantías del debido proceso, dándose vista de las respectivas actuaciones y posibilitándose un pleno ejercicio del derecho de defensa con articulación de descargos por parte del o los afectados por la medida.

TITULO II

OBLIGACIONES NEGOCIABLES

CAPITULO I

AMBITO DE APLICACION

Artículo 26 (Entidades comprendidas). - Las sociedades comerciales, nacionales o extranjeras, y las cooperativas, podrán emitir obligaciones negociables conforme a las disposiciones de la presente Ley.

También podrán hacerlo, para financiar proyectos de inversión, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, así como las personas públicas no estatales previa autorización del Poder Ejecutivo, con informe del Banco Central del Uruguay. Asimismo, quedan comprendidas en esta autorización las asociaciones civiles, mediante resolución de su asamblea social, en las condiciones que determine el Banco Central del Uruguay.

Art. 27 (Obligaciones negociables y debentures). - Deróganse los artículos 435 a 446; 448 a 455; 458 a 463 y 465 a 473 de la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989.

CAPITULO II

TIPOS DE OBLIGACIONES NEGOCIABLES

Artículo 28 (Clases de obligaciones). - Podrá emitirse diversas clases de obligaciones negociables con derechos diferentes. Dentro de cada clase se otorgarán los mismos derechos.

La emisión podrá dividirse en series. No podrá emitirse nuevas series de la misma clase, mientras las anteriores no estén totalmente suscritas o no se hubiere cancelado el saldo no colocado.

Art. 29 (Forma de las obligaciones). - Las obligaciones negociables podrán ser representadas en títulos al portador o nominativos, endosables o no. Los cupones podrán ser al portador, y deberán contener la numeración del título al cual pertenecen. También se podrá emitir obligaciones negociables escriturales, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del Título I de esta Ley.

Art. 30 (Obligaciones convertibles). - Las sociedades por acciones podrán emitir obligaciones negociables convertibles en acciones de la emisora, de acuerdo con las condiciones establecidas en el título valor o en el contrato de emisión, y con las disposiciones legales vigentes.

CAPITULO III

EMISION DE OBLIGACIONES NEGOCIABLES

Artículo 31 (Títulos). - Los títulos, si los hubiere, o las condiciones de la emisión deben contener:

a) la denominación del título;

b) el nombre y el domicilio del emisor, así como el lugar de pago, si no fuera el mismo que el domicilio;

c) el número de serie y de orden de cada título, así como el valor nominal que representa;

d) el monto y la moneda de la emisión;

e) el plazo;

f) la naturaleza de la garantía, si la hubiere;

g) las condiciones y la oportunidad en que se efectuará la conversión en acciones si la hubiere;

h) las condiciones de amortización;

i) el interés y la forma de reajuste o actualización del valor del capital, si correspondiere.

Cuando se trate de obligaciones escriturales, los datos indicados en el literal b) precedente, así como el nombre del suscriptor, deberán transcribirse en los comprobantes de apertura y constancias de saldo.

Art. 32 (Certificados globales). - Los emisores podrán emitir certificados globales de sus obligaciones negociables, cumpliendo con los requisitos del artículo anterior, para su inscripción en regímenes de depósito colectivo. Estos certificados se considerarán definitivos, negociables y divisibles.

Art. 33 (Efecto jurídico de la suscripción o adquisición de obligaciones negociables). - La suscripción o la adquisición de obligaciones negociables, importará la aceptación y la ratificación de todas las estipulaciones, las normas y las condiciones de la emisión, y del contrato del fiduciario si lo hubiere.

CAPITULO IV

OBLIGACIONES NEGOCIABLES CONVERTIBLES EN ACCIONES

Artículo 34 (Derecho de preferencia). - Los accionistas que tengan los derechos de preferencia y de acrecer en la suscripción de nuevas acciones, podrán ejercerlos en la suscripción de obligaciones negociables convertibles.

Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 326 a 330 de la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989.

Art. 35 (Aumento de capital). - La resolución sobre la emisión de obligaciones negociables convertibles debe incluir, asimismo, la decisión de aumentar el capital social en la cantidad necesaria para atender las eventuales solicitudes de conversión.

Art. 36 (Cambio de calidad jurídica). - El tenedor que ejerza la opción de conversión será considerado accionista desde que la sociedad sea notificada de su decisión. Esta deberá entregar las acciones que le correspondan o certificados provisorios de las mismas dentro de los treinta días de verificada la opción.

Art. 37 (Derecho de acrecer). - Cuando la sociedad celebre un convenio de colocación en firme de obligaciones negociables convertibles en acciones con un agente intermediario, para su posterior distribución entre el público, la asamblea extraordinaria de accionistas puede suprimir el derecho de acrecer, y reducir a no menos de quince (15) días el plazo para ejercer la preferencia.

CAPITULO V

REPRESENTANTES

Artículo 38 (Fiduciario). - La emisora podrá, en cualquier momento, celebrar con una institución financiera o con una bolsa de valores u otras entidades especializadas autorizadas a tales efectos por el Banco Central del Uruguay, un convenio por el que éstas tomen a su cargo la representación de los tenedores durante la vigencia de la emisión y hasta su cancelación total.

Será de aplicación en lo pertinente, lo dispuesto por los artículos 456, 457 y 464 de la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989.

CAPITULO VI

GARANTIAS

Artículo 39 (Garantías admitidas). - Pueden emitirse obligaciones negociables con cualquier tipo de garantía real o personal, cumpliendo con los requisitos formales que para cada tipo exija la ley y con las estipulaciones contenidas en este Capítulo.

Las garantías se otorgarán antes de la fecha de emisión de las obligaciones, o simultáneamente con dicha emisión.

En ausencia de fiduciario, las garantías podrán constituirse válidamente en favor de los futuros tenedores con la firma del emisor y con la del otorgante si fuere un tercero.

Para su inscripción en los Registros Públicos correspondientes, las garantías reales solamente individualizarán al emisor y a las obligaciones negociables a ser garantizadas, con indicación de su monto, fecha de vencimiento y demás condiciones que indique la reglamentación, sin necesidad de identificar a los tenedores.

En los casos de oferta pública y previo a la inscripción de la emisión, se deberá depositar en el Banco Central del Uruguay o ante quien éste determine, copia auténtica del documento constitutivo de la garantía, en el que conste fehacientemente su inscripción en el Registro Público correspondiente, si fuere el caso. Tratándose de oferta privada, lo anterior podrá cumplirse ante cualquier entidad financiera de plaza. Los depositarios sólo entregarán el referido documento para su cancelación o al Juzgado competente en caso de acción judicial.

No será de aplicación lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley N° 10.976, de 4 de diciembre de 1947, en la redacción dada por el artículo 200, de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968.

Si la garantía consistiera en prenda con desplazamiento, la entrega de la cosa prendada se hará al fiduciario o a un depositario designado por el emisor, quien actuará en representación de los tenedores y será responsable ante éstos conforme a derecho.

Art. 40 (Prenda sin desplazamiento). - Los valores podrán ser garantizados con cualquier tipo de prenda sin desplazamiento de las previstas en nuestro ordenamiento jurídico, sin ser aplicables las limitaciones que se refieren a la calidad del acreedor.

Art. 41 (Transferencia y cancelación de garantías). - Los derechos emergentes de las garantías, sean reales o personales, se transferirán de pleno derecho por la sola transmisión de la obligación negociable o de los cupones correspondientes, no siendo necesario realizar inscripción alguna.

En la cancelación de garantías, cuando no concurra un fiduciario o no se obtuviere la conformidad unánime de los tenedores, la emisora deberá acreditar ante el Banco Central del Uruguay el pago o el rescate total de las obligaciones negociables, o la consignación de los importes ante el mismo Banco, sin requerirse previa oblación. El Banco Central del Uruguay emitirá una constancia de cancelación de la emisión para su presentación ante el Registro correspondiente para que proceda a la cancelación de las garantías o ante el depositario para la restitución de la cosa.

La consignación de los importes de las obligaciones por oferta privada deberá realizarse judicialmente.

Art. 42 (Acción ejecutiva). - Los títulos representativos de las obligaciones negociables otorgan acción ejecutiva a sus tenedores para reclamar el capital y los intereses, así como para ejecutar las garantías otorgadas.

Art. 43 (Prohibición a la emisora). - La emisora no podrá distribuir utilidades si se encontrare en mora en el pago de intereses o amortizaciones de las obligaciones negociables que hubiera emitido.

TITULO III

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO UNICO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 44. - Las entidades cuya actividad es la de prestar servicios de liquidación, compensación, de-

pósito y custodia de valores objeto de oferta pública, requerirán autorización del Banco Central del Uruguay, en la forma que determine la reglamentación.

Art. 45. - En la emisión de valores, sean o no objeto de oferta pública, la entidad emisora podrá establecer libremente la ley y jurisdicción aplicables a aquéllos, cumpliendo con lo establecido en la presente Ley para su registro, si correspondiere.

Ello no obstará al derecho de los tenedores a elegir en todo caso la jurisdicción del domicilio del emisor.

Practicada la elección de jurisdicción, en uno u otro sentido, a través de la comparecencia ante los tribunales correspondientes, no podrá ser luego modificada.

Art. 46 (Inversión en valores). - Las empresas comprendidas en el artículo 1° del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 16.327, de 11 de noviembre de 1992, que realicen actividades de intermediación financiera, podrán efectuar inversiones en obligaciones negociables objeto de oferta pública.

El Banco Central del Uruguay podrá limitar y controlar dichas inversiones en las condiciones que determine la reglamentación.

Art. 47 (Caducidad del plazo por disolución de la Sociedad). - Cuando la sociedad emisora de obligaciones se disuelva antes de que venza el plazo convenido para su pago, aquéllas serán exigibles desde el día en que se haya resuelto o producido la disolución.

Art. 48 (Normas supletorias). - A las obligaciones o debentures se les aplicará, supletoriamente, las disposiciones sobre acciones y títulos valores en lo compatible.

Art. 49 (Prohibición de recibir obligaciones en garantía). - En ningún caso, la sociedad podrá recibir sus obligaciones en garantía.

Art. 50 (Derogación). - Derógase el artículo 26 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 16.327, de 11 de noviembre de 1992, y asimismo, los artículos 121 y 122 del Decreto-Ley N° 14.701, de 12 de setiembre de 1977 y las demás normas que se opongan a la presente Ley.

Art. 51 (Regularización). - Las personas y las entidades mencionadas en los artículos 13 y 16 de la presente Ley, que estén en funcionamiento a la fecha de su promulgación, dispondrán de un plazo de 180 (ciento ochenta) días contados a partir de dicha fecha, para adecuarse a estas normas.

Sala de la Comisión, 28 de setiembre de 1995.

Ignacio Posadas Montero (Miembro Informante), **Danilo Astori, Jorge Batlle, Alberto Couriel** (con salvedades), **Hugo Fernández Faingold, Luis Hierro López, Luis Eduardo Mallo** (Discorde en parte y por lo que se expresa en el informe adjunto). Senadores.

CAMARA DE SENADORES
Comisión de Hacienda

INFORME EN MAYORIA

Al Senado:

Tal como expresa la Exposición de Motivos, este proyecto se funda en una realidad: la inexistencia en nuestro país -a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las naciones del mundo- de un mercado de capitales, en el verdadero sentido del término, y en la convicción de que ello representa una carencia para el mejor desarrollo económico del Uruguay.

Excepcionales somos también en cuanto carecemos de un marco legal que regule la materia y lo poco que existe es de dudosa juridicidad. Si bien no debe caerse en el error de creer que se puede crear la realidad legislándola, nuestra Comisión comparte la opinión de que la ausencia de un adecuado marco regulatorio es una de las causas que explica la virtual inexistencia del mecanismo.

Brevitatis causae para no reiterar lo que expresa la Exposición de Motivos, muchos (aunque no todos) de cuyos principios generales subsisten en la versión que se presenta al Cuerpo, reseñaremos las grandes líneas del proyecto.

Marco regulatorio: Consciente, como lo demuestra la experiencia mundial, de que se trata de una materia dinámica (el campo de lo financiero así lo es y el avance de la informática lo ha potenciado más aún), vuestra Comisión ha querido -y cree haberse aproximado estrechamente a ello- estructurar un cuerpo normativo que sea apto marco regulatorio para la actividad, reconociendo el campo necesario que debe dejarse a las normas reglamentarias, las cuales pueden ser, a la vez, más detallistas y menos rígidas.

Así, se ha procurado restringir la norma con vocación de permanencia a las materias de carácter más básico y general, incursionando con ella en temas de mayor detalle cuando una meditada deliberación así lo aconsejó.

Grado de regulación: como en tantos otros campos, pero quizás con mayor intensidad aún, las formas

y grados en que debe regularse un mercado de valores ha sido motivo a la vez de preocupación y debate.

Vuestra Comisión no escapó a tal experiencia que, por otra parte, había tenido ya lugar en la etapa de elaboración el proyecto original, oportunidad en la que participaran diferentes protagonistas del quehacer específico.

La gama de opciones, teóricamente infinitas y aún en la práctica internacional extremadamente variada, se presenta en nuestra realidad mucho más acotada. El camino de una total y libre autorregulación -hoy virtualmente inexistente- ni ha dado resultados satisfactorios en términos de desarrollo y expansión, ni armoniza con la adaptación que en la materia es necesaria (y obligación), realizar dentro del esquema de integración subregional.

El otro extremo, de responsabilidad regulatoria estatal en forma determinante, no cuenta con convincentes credenciales en la experiencia internacional ni, mucho menos, parece contar con las condiciones, en nuestro país, para intentar una aventura innovadora de tal magnitud.

Acotado el campo a una solución ecléctica, que permitiendo espacio a la creatividad y el sano interés de un autocontrol, añada elementos objetivos de contralor externo, la viabilidad de las opciones pasa a ser materia fundamentalmente jurídica.

Dentro de la estructura rígida de nuestro ordenamiento constitucional sólo caben tres posibles entronques para una tarea de regulación estatal: el Poder Ejecutivo; un Ente Autónomo o una Persona Pública no estatal.

Habida cuenta de su perfil, tanto jurídico como práctico, vuestra Comisión optó por confirmar la solución original y otorgar esa función al Banco Central del Uruguay, lo que, por otra parte, constituye un claro reconocimiento a su idoneidad técnica y a su independencia.

Cabe destacar que esta posición había sido aceptada por los interesados y por el propio Banco Central del Uruguay en la etapa preparatoria del proyecto original.

La norma, pues, estructura el tema dejando un razonable espacio para la autorregulación, enmarcado dentro de controles externos, de carácter público, a cargo del Banco Central del Uruguay.

Nada obsta para que, andado el tiempo y, si como se espera, el Mercado de Valores crece y se desarrolla, la experiencia demuestre la conveniencia de efectuar modificaciones o ajustes. Ello no significará un juicio adverso a las soluciones legislativas que se proponen, ni a la prudencia que las inspira, al enfrentar una materia en muchos aspectos novedosa para el país.

Es importante subrayar y constituye una preocupación que vuestra Comisión ha tenido muy presente en todo momento, que se trata de una actividad sumamente sensible, cuyo basamento último es la confianza. Ante ello, haberse inclinado hacia fórmulas de control y regulación será, en todo caso, pecado menor y reparable si el tiempo diera tranquilidad de su innecesidad.

Transparencia

En la línea de razonamiento que se viene desarrollando, el proyecto contiene este elemento como una de las piezas claves del tema.

Cualquiera sea la posición que se tenga en cuanto al grado de control y regulación externos para un mercado de capitales, nada puede sustituir el valor de un funcionamiento transparente. Ahí radica la fuente de su confiabilidad.

Si bien buena parte de la tarea para asegurar y mantener una adecuada transparencia es materia de la reglamentación y fruto de la actuación de los diversos agentes, en sus también diversos roles, vuestra Comisión estima que el proyecto sienta bases sólidas y normas generales claras a tal fin.

Definiciones

Tratándose de una materia relativamente novedosa en el país, ciertamente en el campo normativo, pero aún en diversos aspectos prácticos, el proyecto contiene una serie de definiciones que abarcan a actores, actividades y productos.

Con frecuencia se ha sostenido que las definiciones no deben ser materia de Ley, pero tal tesis, independiente de su valoración, debe necesariamente ceder ante la realidad que se ha descrito.

Vuestra Comisión estima que sin la base de figuras jurídicas claramente definidas en la propia Ley, ésta no será un instrumento totalmente idóneo para el fin con que es creada.

Desarrollo del Mercado de Valores

Vuestra Comisión comparte la opinión, manifestada desde diversas fuentes, tanto públicas como privadas, en el sentido de que el excesivo reglamentarismo de la Ley de Sociedades Comerciales (N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989) en materia de papeles negocia-

bles, es una de las causas que han entorpecido o directamente impedido, el desarrollo del mercado de capitales.

Inspirado en idéntica visión, el proyecto original ensayaba una solución que, aunque imaginativa, no pareció técnicamente adecuada, al soslayar la aplicación de dicha Ley mediante el artilugio de modificar la nomenclatura de los valores, (debentures para la Ley Nº 16.060, y obligaciones para la futura Ley de Mercado de Valores).

Se trataba sin duda de una solución tentadora, al eximir de la tarea de analizar a fondo la Ley Nº 16.060, y depurarla de aquellas disposiciones que han probado su inadaptación a la realidad.

Sin embargo, vuestra Comisión estimó que ello no sólo desembocaba en la creación de una pieza legislativa sumamente imperfecta y de mala técnica, sino que constituía una segura fuente de dudas e incertezas jurídicas, ya que el uso corriente, tanto en las normas como en la práctica, de los términos "obligaciones" y "debentures" en forma sinónima, ya está establecido y continuará estándolo.

En consecuencia, vuestra Comisión optó por el camino más trabajoso, pero más técnico, de depurar la Ley Nº 16.060 de todo aquello que contradijera el contenido y los fines del proyecto a estudio.

Emisión de Valores por parte de Entidades Públicas y Aplicabilidad a tal Ambito del Proyecto

También en este punto la Comisión se apartó de la solución original, siguiendo el camino trazado por la legislación vigente, que permite a los Entes y Servicios del dominio comercial e industrial del Estado, emitir obligaciones, en el marco de la política económica y financiera que determinen, el Poder Ejecutivo y el Banco Central. En tales casos, quedan lógicamente sujetos a las normas generales que regulan al mercado en su conjunto.

Por razones de claridad, el proyecto excluye expresamente de su ámbito a la deuda soberana, institucional y aún intrínsecamente distinta a la materia que se legisla, así como a las emisiones de los gobiernos departamentales, en mérito a las disposiciones constitucionales que las regulan.

Prórroga de Legislación y de Jurisdicción

Se trata de un tema que ha sido objeto de debate en nuestro país y en el que, a la vez, la legislación nacional ha ido avanzando, inclinándose en dirección a las soluciones mayoritarias en el derecho comparado contemporáneo.

Tradicionalmente, el Uruguay ha mantenido la posición de que la legislación y jurisdicción aplicables son materia de orden público, excluida a la voluntad de las partes. Tal es el principio rector de nuestras normas de derecho internacional privado.

No obstante, en los últimos años y con la aprobación del Parlamento, se han consagrado fórmulas flexibilizadoras de tal criterio, al influjo de la realidad y en armonía con las soluciones mayoritariamente aceptadas en el mundo. Esto ha sucedido en la ratificación de numerosos tratados referidos a la protección recíproca de inversiones.

El proyecto original, inspirado indudablemente en el deseo de remover un factor que no favorece las posibilidades de colocar valores nacionales a inversores extranjeros, y consciente de la nueva realidad encarnada en el MERCOSUR, postulaba la libertad de elección por parte del emisor, en materia de legislación y jurisdicción aplicables. Solución que, justo es decirlo, cuenta con el apoyo de la doctrina nacional más reciente.

Vuestra Comisión, luego de profundo análisis y debate, se inclinó por una solución que apunta a contemplar las exigencias de la realidad, en cuanto a no forzar elementos que desestimulen la inversión, sin provocar una transformación radical del criterio tradicional.

Así, la fórmula recogida permite la libertad de elección para el emisor, preservando a la vez, el derecho del tenedor a ejercerla, escogiendo la jurisdicción doméstica.

Actividades Permitidas a las Instituciones de Intermediación Financiera

También aquí se enfrenta un tema donde existen opiniones discrepantes y en el cual el proyecto original contenía una solución que innovaba frente a las disposiciones vigentes.

La Ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982 en su artículo 18, contiene una serie de prohibiciones o limitaciones a las actividades que estas entidades pueden desarrollar, entre las que se encuentra la inversión en acciones y obligaciones. No se trata de una prohibición total, admitiendo excepciones, pero sí de un campo estrictamente limitado.

Contra tales constreñimientos se han manifestado las entidades afectadas, argumentando que se les limita en su libertad de comercio sin un fundamento justificado, al existir en la actualidad un sistema efectivo de controles, que impide los riesgos a cuya prevención apunta la norma restrictiva.

Aceptando tal tesis, y en la convicción de que un adecuado desarrollo del mercado de capitales requiere de la participación de las entidades financieras, así como de operaciones corrientes en el mundo (como el "underwriting"), el proyecto original derogaba las referidas restricciones, permitiendo a aquéllas invertir en todo tipo de papeles: sujeto, claro está, a la reglamentación y control del Banco Central del Uruguay.

Nuevamente, y luego de estudiar y discutir el punto in extenso, vuestra Comisión escogió una solución intermedia, permitiendo las inversiones en obligaciones negociables, pero conservando las restricciones en materia de acciones.

Se trata, obviamente, de una fórmula transaccional que, en un caso (obligaciones) juzga alto su valor positivo y bajo su riesgo, mientras que en el otro (acciones), estima que lo primero no compensaría lo segundo.

Visión general de la estructura del Proyecto

El Proyecto está estructurado en tres Títulos: el I Trata del Mercado, el II de uno de sus productos más importantes, las Obligaciones Negociables y el III, completa el cuerpo normativo con una serie de Disposiciones Generales.

El Título I, Mercado de Valores, se subdivide a su vez en siete capítulos, correspondientes a las principales materias que forman parte del Mercado:

El Capítulo I. Define el campo de aplicación: latu sensu, todo lo que hace a la oferta pública, comprendiendo a los valores, emisores, mercados, intermediarios y actividades auxiliares como la custodia y la calificación.

El Capítulo II. Define el hilo conductor del proyecto: la oferta pública y determina luego sus requisitos y trámites constitutivos, abordando de lleno exigencias de transparencia (artículos 5° y 6°).

El Capítulo III. Define los productos (valores) sus requisitos, los diferentes tipos y su transmisibilidad.

El Capítulo IV. Define los mercados (bolsas) y su funcionamiento.

El Capítulo V. Trata de los intermediarios, sus diferentes tipos posibles y las normas a que deben someterse.

El Capítulo VI. ya dibujado el escenario y los actores, traza las normas generales de regulación y control a que deben sujetarse, dando competencia al Banco Central del Uruguay para ello.

El Capítulo VII. Completa el tratamiento del Título con la efectividad de normas sancionatorias.

El Título II. - Trata, como se dijera, de los productos que son el objeto de la actividad.

El Capítulo I. Traza el ámbito de los emisores y la desregulación de las obligaciones.

El Capítulo II. Enumera las clases y formas de las obligaciones.

El Capítulo III. Regula la emisión de obligaciones negociables y el IV una variedad de éstas: aquéllas convertibles en acciones, modalidad prácticamente desconocida en nuestro país.

El Capítulo V. Legisla sobre aspectos del comercio de valores y del funcionamiento de sus garantías.

Finalmente, el Título III atiende una serie de aspectos puntuales, necesarios para completar el cuadro normativo.

Estos van desde actividades auxiliares (liquidación; depósito, custodia, etc.) hasta las derogaciones, pasando por la legislación y jurisdicción aplicables; las facultades a entidades de intermediación financiera, normas aplicables a sociedades anónimas emisoras y disposiciones suplementarias.

Como conclusión y retomando lo expresado al comienzo, este Proyecto pretende llenar un vacío normativo existente en un tema de gran trascendencia para el país. Hoy no contamos con un verdadero Mercado de Capitales y ello en buena medida por ausencia de un marco regulatorio. Esto, a la vez, nos autoexcluye de este campo en el MERCOSUR y priva a los diversos sectores productivos de mecanismos de financiación idóneos y hasta necesarios, limitándolos al crédito bancario, cuya inadaptabilidad en muchos casos ha sido por demás demostrada en nuestro país.

Sala de la Comisión, a 28 de setiembre de 1995.

Ignacio Posadas Montero (Miembro Informante), **Danilo Astori, Jorge Batlle, Alberto Couriel** (Con salvedades), **Hugo Fernández Faingold, Luis Hierro López.** Senadores.

INFORME EN MINORIA

Discorde en parte. -

La limitación de la discordia resulta de compartir la pertinencia sobre la importancia, y conveniencia del asunto (Art. N° 68 del Reglamento) pero a la vez de disentir con la arquitectura general del Proyecto, y con

su estructuración concreta. Las normas proyectadas excesivamente copiosas, referidas más a la esperanza de un mercado de capitales que a una realidad que no existe, evocan lo ocurrido con la legislación sobre Bancos de Inversión, mero texto estampado en los Registros de Leyes ya que no se estableció ninguno a partir de la vigencia de la Ley. Ejemplo por tanto de progreso manuscrito.

El afán legiferante casi un tropicalismo jurídico inhibe, más que favorece una situación futura y deseable que debía desenvolverse a partir de una modesta Comisión de Valores, con participación de segmentos económicos no estatales.

Y ese afán legiferante, a tenor de la opinión del Doctor Gonzalo Aguirre Ramírez, toma un rumbo errado y vicioso, opinión publicada en "Crónicas" el 16 y el 23 de junio corriente.

Las nuevas competencias y potestades acordadas al Banco Central, me parecen con destinatario errado por algunas de las razones del Doctor Aguirre y por ser una institución que teniendo como misión la estabilidad monetaria, marcha a una inflación orgánica y plurifuncional, de un costo operativo excesivo, costo que integra un déficit parafiscal que por sí haría pertinente una especial consideración.

Sin entrar a otros aspectos, algunos con juicio favorable, como por ejemplo la conveniencia de legislar sobre bolsa electrónica que deberán haber requerido asesoramiento técnico como los de la Universidad de la República, me creo obligado a manifestar, sí, un disenso radical, con un artículo aditivo propuesto por nuestro distinguido colega el Doctor Posadas Montero, en cuanto enfrenta la tradición jurídica de la República.

Tradición más que centenaria cuyas trazas iniciales se encuentran en Eduardo Acevedo, el que redactó un proyecto de Código Civil en los ranchos del Cerrito durante el Sitio Grande.

Y está bien indicado que se repitan hoy las palabras con que el ilustre Justino E. Jiménez de Aréchaga, Ministro y ciudadano enrolado en el Partido Colorado definía al codificador Eduardo Acevedo.

"Porque fue labor de fundador de nacionalidades... escrito entre combates o el ostracismo, obra de definición en la anarquía de las fuentes del derecho, obra de sabio y vidente, que afirmaba por vez primera la soberanía nacional en el orden civil, **arrancando la familia, la propiedad, los contratos civiles y mercantiles al despotismo de la ley extranjera**, más funesto, más oprobioso que la tiranía política de la colonia".

Tradición que se continuó con Gonzalo Ramírez, que la estampó en los Tratados del 89, con el Instituto de Derecho Internacional de Montevideo, que integraron José Irureta Goyena, Alberto Domínguez Cámpora, Juan Andrés Ramírez, José Pedro Varela Acevedo, Dardo Regules, Juan José Amézaga y otros igualmente ilustres, que ratificó la doctrina nacional en ocasión de la Conferencia de Montevideo en los años 1939 y 1940.

Que con la Ley Vargas del 03/12/1941 se incorporó al Código Civil y dio sustento legítimo a sentencias como las de un magistrado de independencia tan reconocida como el Doctor Raúl Alonso de Marco, miembro de la Suprema Corte de Justicia por votación unánime de la Asamblea General (sentencia N° 111 del 20/03/1981 - Juzgado Letrado en lo Civil de 16° Turno).

Tradición y doctrina difundida en la Cátedra por el malogrado Catedrático Quintín Alfonsín y desarrollada en su libro "Régimen Internacional de los Contratos" Edición 1950.

Transcribo literalmente lo dicho por Alvaro Vargas Guillemette sobre la autonomía de la voluntad que hoy se propone:

"Es inadmisible que los interesados señalen a su arbitrio la Ley aplicable o el Juez competente. Si tal ocurriere los Tratados estarían de más y desaparecería la razón de ser del Derecho Internacional Privado.

Sobrevendría la anarquía".

Conceptos compartidos por jurisconsultos americanos tan eminentes como José Luis Bustamente y Rivero y Raúl Sapena Pastor.

Lo que siempre desveló a las potencias inversoras en la época de la "pax británica", especialmente al "Foreign Office" era la posibilidad de que las empresas comerciales del Imperio fueran juzgadas por jueces locales y aplicando un derecho que no sólo les era ajeno sino que iba a defender los intereses nacionales de los nuevos estados.

La autonomía de la voluntad que hoy este artículo aditivo nos propone como regla, lograría lo que hasta hoy el Uruguay impidió, la vigencia de la ley extranjera y notablemente por una resolución que tengo por unánime del Consejo Nacional de Gobierno de mayoría nacionalista y presidido por el Doctor Washington Beltrán en la que se sentó la mejor tradición, de que en el territorio de la República los bienes se rigen por la Ley Nacional, vale decir por la ley del país en que se encuentran y los actos jurídicos por "la Ley del lugar de su cumplimiento" vale decir por la Ley nacional cuando en su territorio deban cumplirse y que nues-

tros Jueces, esto es "lo del estado a cuya Ley corresponde el conocimiento de tales relaciones" son los que deben conocer "en los juicios a que dan lugar las relaciones jurídicas internacionales".

Y aquel Consejo Nacional de Gobierno cuya minoría integraban el General Oscar Gestido, y los Doctores Amílcar Vasconcellos y Alberto Abdala de reverente consideración: siendo Ministro de Ganadería Wilson Ferreira Aldunate y Ministro de Instrucción Pública Juan Pivel Devoto en el considerando 1° de su Resolución N° 558/965 dijo con entonación nacional:

"Que la Constitución de la República no permite aceptar otros Tribunales que no sean los nacionales para juzgar los actos del Estado en el orden interno, **ni aceptar otras leyes que no sean las del país para regular las relaciones o situaciones jurídicas que operen o se concreten en su territorio".**

La doctrina sintetizada en la sentencia magistral de Aréchaga "En la República no hay más Jueces que los Jueces de la Constitución".

Quiero finalmente expresar que comparto totalmente las afirmaciones del jurista peruano Roberto Mac Lean. "El Derecho del Comercio Internacional". Editorial Temis - Colombia página 1.

"Las normas legales no se desarrollan en su vacío de laboratorio, sino que se producen y causan efectos dentro del contexto de una realidad política, económica y cultural concreta y es únicamente dentro de ese contexto donde se puede encontrar su significado real. Las normas pueden variar de sentido, a veces dramáticamente conforme al contexto real en que funcionan".

Sin perjuicio de lo que pueda expresar en el Plenario concluyo con palabra ajena, las de la tesis de la Doctora Cecilia Fresnedo a quien el Tribunal de la Facultad de Derecho otorgó la máxima calificación o sea sobresaliente por unanimidad y recomendó su publicación. "No se trata de defender la soberanía nacional, tal como podría entenderse la misma en el siglo XIX".

"La admisión de ese tipo de teorías 'exportadas' por los centros de producción de ideas del mundo desarrollado parece, por lo menos, peligrosa".

El hecho de ser un país desarrollado o ser un país en vías de desarrollo determina problemas específicos y en consecuencia diferentes políticas y sistemas legales.

El Proyecto de Ley al que en gran parte me opongo no es una mera y aséptica concepción jurídica, está estrechamente vinculado con aspectos y principios filosóficos y políticos y esencialmente económicos.

El derecho no es una ecuación jurídica, ni una lógica legalista químicamente pura, he vivido y sentido demasiado para aceptar reglas desprendidas de la realidad y del interés nacional.

Una posición jurídica debe ser valorada ante todo por sus resultados sociales. (Géze Derecho Administrativo, página 484).

Luis Eduardo Mallo (Miembro Informante). Senador.

PROYECTO DE LEY

TITULO I - MERCADO DE VALORES

CAPITULO I - AMBITO DE APLICACION

Artículo 1° (Actividades comprendidas). - La oferta pública de valores y sus respectivos mercados e intermediarios, comprendiendo a vía de ejemplo, bolsas de valores, corredores de bolsa y agentes de valores, así como los emisores de instrumentos de oferta pública, quedarán sometidos a las disposiciones de esta Ley, a los reglamentos y a las normas generales e instrucciones particulares, que dicte el Banco Central del Uruguay para su ejecución.

Las disposiciones de la presente Ley no se aplicarán a los valores emitidos o garantizados por el Estado, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales y la Corporación Nacional para el Desarrollo, salvo que dichas entidades hayan optado por acogerse a este régimen legal y con sujeción a las respectivas Leyes Orgánicas y demás normas legales a ellas aplicables.

Fuente: Art. 1°, Inc. 1° y art. 3°, Inc. 2°, Ley N° 18.045 de Chile - analogía con Art. 1° Decreto-Ley N° 15.322 - Art. 272 de la Ley N° 16.462 de 11 de enero de 1994.

CAPITULO II - OFERTA PUBLICA DE VALORES

Artículo 2° (Definiciones y alcance). - Se entiende por oferta pública de valores la invitación dirigida al público en general o a ciertos sectores o a grupos específicos de éste, a efectos de adquirir dichos valores.

Las emisoras privadas quedan excluidas de las disposiciones del presente Título. Se considerarán tales las emisiones de valores en las que se deje expresa constancia de su carácter privado, se coloquen en forma directa a personas físicas o jurídicas determinadas, sea o no a través de intermediarios de valores, no se coticen en bolsa ni se haga publicidad para su colocación.

Fuente: Art. 4°, Inc. 1°, Ley N° 18.045 de Chile y Art. 16, Ley N° 17.811 de Argentina. Art. 3° Reglamento de Control de Funcionamiento de las Bolsas de Valores (Comunicado 93/61 de 31.05.93 del Banco Central del Uruguay) - Art. 2°, Ley de México del 23.07.93.

Art. 3° (Registro de Valores). - Sólo podrá hacerse oferta pública de valores cuando éstos y su emisor hayan sido inscriptos en el Registro de Valores que a esos efectos llevará el Banco Central del Uruguay.

Fuente: Numeral 1.1.2 del Protocolo de Colonia. Decisión N° 8/93 del Consejo Mercado Común - Art. 6°, Inc. 1° y Arts. 5° y 8°, Ley N° 18.045 de Chile, Art. 6° literal d) Ley N° 17.811 de Argentina, Art. 19, Ley N° 6.381 de Brasil. Art. 85 y 65, numeral 2 de la Ley 94/91 de Paraguay. Arts. 11, 13 y 14, Ley de México del 23.07.93, Art. 6° numeral 3, Art. 5° numeral 9, Art. 45 de Ley N° 31 del 6.5.93 de Ecuador, Art. 2° de Resolución 1242 de la Superintendencia de Valores de Colombia (basada en ley vigente).

Art. 4° (Inscripción en el Registro de Valores). - La solicitud de inscripción de valores de oferta pública en el Registro de Valores podrá ser presentada por la entidad emisora o por una bolsa de valores.

En caso de presentación de valores por la entidad emisora, corresponderá al Banco Central del Uruguay decidir en cuanto a su inscripción. El trámite para autorizar la inscripción de los valores no podrá exceder los 30 días corridos contados desde la fecha en que la solicitud fuera presentada. El plazo podrá suspenderse si fuera necesario demandar información adicional, reanudándose cuando se haya presentado la misma. Vencido dicho plazo sin que haya mediado pronunciamiento del Banco Central del Uruguay el valor se considerará inscripto en el Registro y autorizado para la oferta pública.

La inscripción podrá igualmente ser presentada por una bolsa de valores, la que deberá haberla autorizado previamente, de acuerdo con las disposiciones contenidas en sus propios reglamentos. En estos casos, el Banco Central del Uruguay incorporará el valor al Registro de Valores dentro del quinto día hábil de haberle sido presentada la solicitud, sin necesidad de autorización.

Tanto la reglamentación que dicte el Banco Central del Uruguay para los valores presentados directamente por la emisora para su inscripción, como los reglamentos que dicten las bolsas de valores para los valores presentados ante las suyas, podrá prever requisitos diferenciales en atención al tipo de valor, de oferta de inversor al cual va dirigida y de emisor de que se trate, asegurando la debida información del emisor respecto de la característica de la emisión y del régimen al cual se encuentra sujeta.

Será responsabilidad de la bolsa de valores respectiva que el valor inscripto cumpla con los requerimientos establecidos en los reglamentos de la propia bolsa de valores autorizados por el Banco Central del Uruguay.

Fuente: Numeral 1.1.4 y 1.2.3 del Protocolo de Colonia. Decisión N° 8/93 del Consejo Mercado Común - Resolución nacional N° 211 del 26.05.92 y N° 215 de 07.92 de la Comisión Nacional de Valores de Argentina - Art. 8° Ley N° 18.045 de Chile y Num. VI del Art. 14 de la Ley de México del 23 de julio de 1993.

Art. 5° (Divulgación de información). - Los emisores de valores objeto de oferta pública divulgarán en forma veraz, suficiente y oportuna toda información esencial respecto de sí mismos, de los valores ofrecidos y de la oferta.

Se entiende por información esencial aquella que una persona diligente consideraría relevante para sus decisiones sobre inversión.

Corresponderá al Banco Central del Uruguay reglamentar, dentro de las normas vigentes en materia de confidencialidad, el contenido de la información y los requisitos de su divulgación, con la finalidad de que los potenciales inversores dispongan de los elementos adecuados para su decisión.

Fuente: Numeral 1.3.1 del Protocolo de Colonia. Decisión N° 8/93 del Consejo Mercado Común - Art. 9° Ley N° 18.045 Chile.

Art. 6° (Información reservada y confidencial). - A los efectos de la presente Ley se entiende por información reservada y confidencial toda información de carácter específico, que se refiera a uno o varios valores o emisores de valores, que aún no se haya hecho pública y que, de haberlo sido, hubiese influido de manera apreciable sobre la cotización de ese o esos valores.

Todo el que disponga de una información del tipo a que refiere la presente disposición, deberá abstenerse de su uso, ya sea por cuenta propia o ajena, directa o indirectamente.

Fuente: Art. 13, Ley N° 18.045 de Chile - Art. 16° bis de la Ley de México del 23 de julio de 1993 - Art. 9° Ley 17.811 de Argentina.

CAPITULO III - VALORES

Artículo 7° (Definición). - Se entenderá por valores, a los efectos de esta Ley, los bienes o derechos transferibles, incorporados o no a un documento, que cumplan con los requisitos que establezca la normativa vigente. Se incluyen en este concepto las acciones, obligaciones negociables, futuros, opciones, cuotas de fondos de inversión, títulos valores y, en general, todo derecho de crédito o inversión.

Los valores de oferta pública, así como los valores de oferta privada emitidos en serie, podrán representarse por medio de títulos o registrarse mediante anotaciones en cuenta, denominándose en este caso valores escriturales.

Los valores escriturales podrán funcionar como fundibles de acuerdo a las condiciones que la reglamentación determine o faculte pactar a los interesados.

Fuente: Art. 3°, Ley N° 18.045 de Chile - Art. 5°, Inc. 1° y Art. 8°, Inc. 4°, Ley de Mercado de Valores de España - Art. 4°, Reglamento de Control de Funcionamiento de las Bolsas de Valores (Comunicado 93/61 del 31.05.93 del Banco Central del Uruguay).

Art. 8° (Valores escriturales). - La representación de valores por medio de anotaciones en cuenta requerirá el otorgamiento de un documento de emisión en el que constarán las características, términos y condiciones que corresponderán a los valores. Una copia de dicho documento deberá depositarse ante la entidad que lleve el registro de valores escriturales.

La entidad que lleve el registro de valores escriturales debe otorgar al suscriptor de dichos valores comprobante de la apertura de su cuenta y de todo movimiento que se inscriba en ella. Asimismo el titular tendrá derecho a que se le entregue constancia del saldo y estado de su cuenta.

Fuente: Art. 6°, Inc. 1° y 2° y Art. 8°, Inc. 2° Ley Mercado España y Art. 31 de Ley N° 23.576 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 9° (Titularidad y registro de valores escriturales). - Se presumirá titular legítimo aquél que resulte de los asientos del registro contable.

El registro de valores escriturales será atribuido a un única entidad, que podrá ser, a vía de ejemplo, la emisora, entidades de intermediación financiera, bolsas de valores o cajas de valores, sin perjuicio del registro que el emisor pueda llevar por imposición legal o reglamentaria.

En caso de incumplimiento, la constancia del saldo emitida por la entidad que lleve el registro de los valores, constituirá título ejecutivo en favor del titular allí indicado.

Fuente: Art. 11, 7°, Inc. 1° y Art. 8°, Inc. 3°, Ley Mercado España y Art. 31, Inc. 1°, Ley N° 23.576 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 10 (Transmisión de valores escriturales). - La transmisión de los valores escriturales tendrá lugar por transferencia contable. La inscripción de la transmisión a favor del adquirente producirá los mismos efectos que la tradición de los títulos.

La transmisión será oponible a terceros desde el momento en que se haya practicado la inscripción.

La entidad emisora sólo podrá oponer, frente al adquirente de buena fe de valores escriturales, las excepciones que hubiese podido esgrimir en el caso de que los valores hubiesen estado representados por medio de títulos y las que se desprendan del documento de emisión.

Fuente: Art. 9°, Ley de Mercado de Valores de España.

Art. 11 (Derechos Reales). - La constitución de derechos reales u otra clase de gravámenes sobre valores escriturales deberán inscribirse en la cuenta correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el derecho real será oponible a terceros desde el momento de su inscripción en el Registro Público correspondiente.

Fuente: Art. 10 Ley de Mercado de Valores de España.

CAPITULO IV - BOLSAS DE VALORES

Artículo 12 (Definición). - Las bolsas de valores son entidades que tienen por objeto proveer a sus miembros los medios necesarios para que puedan realizar eficazmente, las transacciones de valores mediante mecanismos de subasta pública y para que puedan efectuar las demás actividades de intermediación de valores que procedan de acuerdo a la Ley.

Las bolsas de valores deberán adoptar preceptivamente la forma jurídica de asociaciones civiles con personería jurídica o de sociedades anónimas por acciones nominativas o escriturales.

Fuente: Art. 38, Ley 18.045 de Chile - Art. 22, Ley N° 17.811 de Argentina - Art. 2° Reglamento de Control de Funcionamiento de las Bolsas de Valores (Co-

municado 93/61 del 31.05.93 del Banco Central del Uruguay) - Art. 29 y 31, Inc. 1° de la Ley de México del 23 de julio de 1993.

Art. 13 (Autorización y registro). - Las bolsas de valores requerirán para funcionar autorización previa del Banco Central del Uruguay, debiendo registrarse ante el mismo acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos legal y reglamentariamente.

Fuente: Numeral 3.1 del Protocolo de Colonia, Decisión N° 8/93 del Consejo Mercado Común - Art. 26 del Decreto-Ley N° 15.322 - Decreto N° 576/92 del 23 de noviembre de 1992 - Art. 5°. Reglamento de Control de Funcionamiento de las Bolsas de Valores (Comunicado 93/61 del 31.05.93 del Banco Central del Uruguay) - Ley 16.426 de Desmonopolización de Seguros.

Art. 14 (Autorregulación de las bolsas). - Las bolsas de valores deberán dictar las normas necesarias para regular la operativa bursátil en todos sus aspectos y la actividad de los corredores de bolsa, estableciendo la información que los mismos deben brindar, y vigilando el estricto cumplimiento de las citadas normas, de manera de asegurar la existencia de un mercado competitivo, ordenado y transparente.

Lo anterior, es sin perjuicio de la facultad del Banco Central del Uruguay de controlar el funcionamiento de las bolsas de valores, y de impartir las normas generales e instrucciones particulares que estime necesarias para el cumplimiento de los objetivos señalados en el inciso anterior.

Fuente: Art. 39, Ley N° 18.045 Chile - Reglamento de Control de Funcionamiento de las Bolsas de Valores (Comunicado 93/61 del 31.05.93 del Banco Central del Uruguay) - Decreto N° 576/92 - Art. 37 de la Ley de México del 23 de julio de 1993.

CAPITULO V - INTERMEDIARIOS DE VALORES

Artículo 15 (Concepto). - Se consideran intermediarios de valores aquellas personas físicas o jurídicas que realizan en forma profesional y habitual alguna de las siguientes actividades:

a) Operaciones de corretaje, de comisión u otras tendientes a poner en contacto la oferta y demanda de valores respecto de los cuales se haga oferta pública.

b) Operaciones por cuenta propia, con valores emitidos o garantizados por terceros respecto de los cuales se haga oferta pública, con ánimo de transferir derechos sobre los mismos.

c) Administración y manejo de carteras de valores propiedad de terceros.

Fuente: Art. 24, Inc. 1°, Ley N° 18.045 Chile - Art. 4° Ley de Mercado de México.

Art. 16 (Tipos de intermediarios y régimen jurídico). - Los intermediarios que actúan como miembros de una bolsa de valores, se denominan corredores de bolsa. Para ser corredor de bolsa se requerirá cumplir con los requisitos que establezca la reglamentación de la respectiva bolsa de valores.

Los intermediarios que no actúen como miembros de una bolsa de valores se denominarán agentes de valores, y requerirán para funcionar la autorización previa del Banco Central del Uruguay, de acuerdo con las normas reglamentarias que éste determine.

Serán aplicables a las entidades que agrupan a los agentes de valores las normas referentes a las bolsas de valores, en lo pertinente.

Fuente: Art. 24, Inc. 4° y 5°, Art. 35 de Ley N° 18.045 de Chile - Art. 4° Ley de Mercado de México - Art. 41, Lit. c) e Inc. 3° del Art. 44 de Ley N° 17.811 Argentina.

Art. 17 (Responsabilidad y prueba). - Los intermediarios de valores deben verificar la identidad y capacidad legal de las personas que contraten por su intermedio y la autenticidad de los valores que negocien.

Los intermediarios de valores que actúen en la compraventa de valores, quedan personalmente obligados a pagar el precio de la compra o a hacer la entrega de los valores vendidos según las condiciones pactadas.

Los comprobantes, minutas o constancias que entreguen a sus clientes y las que se dieren recíprocamente, en los casos en que dos o más intermediarios concurran a la celebración de un negocio por encargo de diversas personas, hacen prueba en contra del intermediario de valores que las emite.

Fuente: Art. 97, Código de Comercio del Uruguay y Art. 33, Inc. 3° y 4° y Art. 34 Ley N° 18.045 Chile.

Art. 18 (Inaplicabilidad de la Ley N° 16.497 y de los Arts. 89 a 113 del Código de Comercio). - No serán aplicables a los intermediarios de valores las disposiciones de la Ley N° 16.497 y del Capítulo I (de los Corredores, Arts. 89 a 113 inclusive) del Título III del Libro Primero del Código de Comercio.

CAPITULO VI - REGULACION DEL MERCADO DE VALORES

Artículo 19 (Fines). - Corresponde al Banco Central del Uruguay velar por la transparencia, competitividad y auto-regulación de los mercados de valores de oferta pública, y la adecuada información a los inversionistas.

Fuente: Art. 13, Ley Mercado España.

Art. 20 (Regulación). - Para el cumplimiento de los fines previstos en esta Ley, el Banco Central del Uruguay dictará las normas generales e instrucciones particulares a las cuales deberán ajustarse los mercados y las personas físicas o jurídicas que, en cualquier carácter, intervengan en la oferta pública de valores.

Fuente: Art. 7° Ley N° 17.811 de Argentina - Artículos varios del Protocolo de Colonia, Decisión 8/93 del Consejo Mercado Común - Art. 40 de la Ley México del 23 de julio de 1993.

Art. 21 (Fiscalización). - Corresponde al Banco Central del Uruguay la fiscalización del cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas en relación al mercado de valores de:

a) Las personas que emitan valores de oferta pública;

b) Las bolsas de valores mobiliarios y las operaciones bursátiles;

c) Los intermediarios de valores, así como las operaciones que realicen sobre valores de oferta pública;

d) Los fondos de inversión y las sociedades que los administren;

e) Entidades que presten servicio de registro, custodia, depósito, compensación y liquidación de valores;

f) Los demás agentes que realicen actividades relacionadas con la oferta pública o con los mercados primarios o secundarios de valores de oferta pública dentro y fuera de las bolsas.

Asimismo el Banco Central del Uruguay podrá fiscalizar y reglamentar la actividad de las entidades que se dediquen a calificar riesgos.

Fuente: Num. 2.1, 3.1, 3.2 y 5 del Protocolo de Colonia, Decisión 8/93 del Consejo del Mercado Común - Art. 3° Decreto-Ley N° 3.538 de Chile - Art. 41 Numeral I, II y IX de la Ley de México del 23 de julio de 1993.

Art. 22 (Cometidos). - Para el ejercicio de la competencia prevista en la presente Ley, el Banco Central del Uruguay tendrá, entre otros, los siguientes cometidos:

a) Dictar normas generales e instrucciones particulares, tendientes a fomentar y preservar un mercado de valores competitivo, ordenado y transparente;

b) Llevar el Registro de Valores;

c) Requerir a las bolsas de valores, agentes de valores y demás personas o entidades fiscalizadas según el artículo 21, que brinden información con la periodicidad y bajo la forma que juzgue necesaria, así como la exhibición de registros y documentos;

d) Fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias en el ámbito de aplicación de la presente Ley;

e) Aplicar las sanciones previstas en el artículo 24 de la presente Ley, sin perjuicio de las denuncias penales que pudieran corresponder;

f) Resolver, aplicando las garantías del debido proceso, cuando corresponda, la instrucción de sumarios conducentes a comprobar la responsabilidad de las personas que puedan ser pasibles de las sanciones previstas en los artículos 23 y 24 de la presente Ley;

g) Participar en organismos internacionales en la materia de su competencia y celebrar convenios con dichos organismos, así como con entidades reguladoras de mercado de valores en otros países, con sujeción a las normas legales aplicables.

Fuente: Art. 6 literal f) Ley N° 17.811 de Argentina y Art. 41 numeral I, II, IX y XIX Ley de mercado de México y Proyecto de Ley Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay.

CAPITULO VII

REGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 23 (Autorregulación disciplinaria de las bolsas de valores). - Las bolsas de valores establecerán el régimen disciplinario a adoptar con sus corredores y con los emisores que coticen en ella. Serán aplicables, entre otras, las siguientes medidas que deberán fundarse en todos los casos:

a) observación;

b) apercibimiento;

c) suspensión de los corredores de bolsa;

d) eliminación del registro de corredores de bolsa;

e) suspensión de la autorización para cotizar;

f) cancelación de la autorización para cotizar.

Una vez aplicada la medida correspondiente, que no podrá ser acumulable en ningún caso, la respectiva bolsa dará cuenta amplia y circunstancialmente al Banco Central del Uruguay, de sus razones y fundamentos, solicitando la suspensión y la cancelación del registro, cuando correspondiere.

Fuente: Art. 35 Inc. 1° de la Ley de México del 23 de julio de 1993.

Art. 24 (Sanciones y medidas). - En caso que se detecten irregularidades o transgresiones a la normativa por parte de las personas o entidades fiscalizadas según el artículo 21, y que no hubieren sido objeto de alguna de las medidas previstas en el artículo anterior, o éstas no hayan sido las adecuadas de acuerdo a la gravedad de la falta, el Banco Central del Uruguay podrá imponer, las siguientes sanciones que no podrán ser acumulables en ningún caso:

a) observación;

b) apercibimiento;

c) multa hasta el monto de... Unidades Reajustables;

d) suspensión de la inscripción y habilitación del emisor para realizar oferta pública;

e) cancelación de la inscripción y habilitación del emisor para realizar oferta pública.

f) suspensión total o parcial de actividades, con excepción de las personas comprendidas en el literal a) del artículo 21;

g) revocación de la autorización otorgada por el Banco Central del Uruguay para funcionar, cuando corresponda.

No será aplicable en el caso de las citadas irregularidades o transgresiones lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982. Asimismo, el Banco Central del Uruguay podrá solicitar al Juez competente, la adopción de medidas cautelares.

Fuente: Num. 1.1.4 del Protocolo de Colonia. Decisión 8/93 del Consejo del Mercado Común - Art. 20 Decreto-Ley N° 15.322 con la redacción dada por la Ley N° 16.327 - Ley N° 16.426 de Superintendencia de Seguros Art. 20 Num. II, IX e in fine, Art. 38 y Art. 41 Num. VI, VII y XVII de la Ley de México del 23 de julio de 1993.

Art. 25 (Debido proceso). - Las sanciones a recaer en aplicación de lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la presente Ley, se graduarán de acuerdo a la gravedad de la falta.

El procedimiento para la aplicación de sanciones deberá observar necesariamente y en todos los casos las garantías del debido proceso, dándose vista de las respectivas actuaciones y posibilitándose un pleno ejercicio del derecho de defensa con articulación de descargos por parte del o los afectados por la medida.

Fuente: Art. 66 de la Constitución de la República.

TITULO II

OBLIGACIONES NEGOCIABLES

CAPITULO I

AMBITO DE APLICACION

Artículo 26 (Entidades comprendidas). - Las sociedades comerciales, nacionales o extranjeras y las cooperativas, podrán emitir obligaciones negociables conforme a las disposiciones de la presente Ley.

También podrán hacerlo las personas públicas no estatales, previa autorización del Poder Ejecutivo, con informe del Banco Central del Uruguay, y las asociaciones civiles con personería jurídica, mediante resolución de asamblea social, en las condiciones que determine el Banco Central del Uruguay.

El Poder Ejecutivo podrá autorizar asimismo, con destino a financiar proyectos considerados de interés nacional, a personas o entidades no comprendidas en los incisos que anteceden, a emitir obligaciones negociables conforme a las disposiciones de esta Ley y a las normas reglamentarias que a esos fines dicte el Banco Central del Uruguay.

Fuente: Art. 1° Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina. Art. 72. Ley N° 16.462 de 11 de enero de 1994.

Art. 27 (Obligaciones negociables y debentures). - Las disposiciones establecidas en la Sub-Sección XIII (De los debentures u obligaciones negociables) de la Sección V, Capítulo II de la Ley N° 16.060, sólo regirán para la emisión de debentures; todas las referencias a obligaciones negociables allí contenidas, deberán entenderse como referidas exclusivamente a debentures. Dichas disposiciones sólo serán aplicables a las

obligaciones negociables, cuando las disposiciones de este Título se remitan a ellas, o autoricen al emisor a que las aplique total o parcialmente.

Fuente: Sin antecedentes.

CAPITULO II

TIPO DE OBLIGACIONES NEGOCIABLES

Artículo 28 (Clases de obligaciones). - Podrán emitirse diversas clases de obligaciones negociables con derechos diferentes. Dentro de cada clase se otorgarán los mismos derechos.

La emisión podrá dividirse en series. No podrán emitirse nuevas series de la misma clase, mientras las anteriores no están totalmente suscritas.

Fuente: Art. 2°. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 29 (Forma de las obligaciones). - Las obligaciones negociables podrán ser representadas en títulos al portador o nominativos, endosables o no. Los cupones podrán ser al portador, y deberán contener la numeración del título al cual pertenecen. También se podrán emitir obligaciones negociables escriturales, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del Título I de esta Ley.

Fuente: Art. 8°. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 30 (Obligaciones convertibles). - Las sociedades por acciones podrán emitir obligaciones negociables convertibles, a opción del obligacionista, en acciones de la emisora, de acuerdo a las condiciones establecidas en el título valor o en el contrato de emisión, y a las disposiciones legales vigentes.

Fuente: Art. 5°. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

CAPITULO III

EMISION DE OBLIGACIONES NEGOCIABLES

Artículo 31 (Títulos). - Los Títulos, si los hubiere, o las condiciones de la emisión deben contener, entre otras:

a) la mención que se trata de obligaciones que se rigen por el Título II de la presente Ley.

b) el nombre y domicilio del emisor y el lugar de pago si no fuera el mismo que el domicilio.

c) el número de serie y de orden de cada título, y el valor nominal que representa.

d) el monto y moneda de la emisión.

e) la naturaleza de la garantía si la hubiere.

f) si son convertibles en acciones o no. En el primer caso se establecerán las condiciones y oportunidad en que se efectuará la conversión.

g) las condiciones de amortización.

h) el tipo y época de pago de interés y/o forma de reajuste o actualización del valor del capital.

i) nombre del suscriptor, si son nominativos.

Cuando se trate de obligaciones escriturales, los datos indicados en los puntos b) e i) de este artículo, deberán transcribirse en los comprobantes de apertura y constancias de saldo.

Fuente: Art. 7°. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 32 (Certificados globales). - Los emisores podrán emitir certificados globales de sus obligaciones negociables, con los requisitos del artículo anterior, para su inscripción en regímenes de depósito colectivo. Estos certificados se considerarán definitivos, negociables y divisibles.

Fuente: Art. 30. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 33 (Efecto jurídico de la suscripción o adquisición de obligaciones negociables). - La suscripción o la adquisición de obligaciones negociables, importará la aceptación y ratificación de todas las estipulaciones, normas y condiciones de la emisión, y del contrato del fiduciario si lo hubiere.

Fuente: Art. 18. Ley N° 18.045 - Chile.

CAPITULO IV

OBLIGACIONES NEGOCIABLES

CONVERTIBLES EN ACCIONES

Artículo 34 (Derecho de preferencia). - Los accionistas que tengan derecho de preferencia y de acrecer en la suscripción de nuevas acciones podrán ejercerlos en la suscripción de obligaciones negociables convertibles.

Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 326 a 330 de la Ley N° 16.060.

Fuente: Art. 11. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 35 (Aumento de capital). - La resolución sobre la emisión de obligaciones negociables convertibles implica simultáneamente la decisión de aumentar el capital social en la cantidad necesaria para atender las eventuales solicitudes de conversión.

Fuente: Art. 17. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 36 (Cambio de calidad jurídica). - El obligacionista que ejerza la opción de conversión será considerado accionista desde que la sociedad sea notificada de su decisión. Esta deberá entregar las acciones que le correspondan o certificados provisorios de las mismas dentro de los treinta días de verificada la opción.

Fuente: Art. 20. inc. 1°. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

CAPITULO V

REPRESENTANTES

Artículo 37 (Fiduciario). - La emisora podrá, en cualquier momento, celebrar con una institución financiera o con una bolsa de valores u otras entidades especializadas autorizadas a tales efectos por el Banco Central del Uruguay, un convenio por el que ésta tome a su cargo la representación de los obligacionistas durante la vigencia de la emisión y hasta su cancelación total. Lo anterior tendrá carácter de obligatorio cuando exista un requerimiento de obligacionistas que representen más del 50% del monto total de las obligaciones emitidas.

El contrato podrá instrumentarse en documento público o privado, debiendo contener como mínimo:

a) las menciones del artículo 31;

b) las facultades y obligaciones del representante;

c) su declaración de haber verificado la exactitud de los datos mencionados en el acto de emisión;

d) su retribución, que estará a cargo de la emisora.

Será de aplicación lo dispuesto en los artículos 456, 457, 463 y 464 de la Ley N° 16.060.

Fuente: Art. 13. Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina. Ley N° 16.060 de Sociedades Comerciales.

CAPITULO VI

GARANTIAS

Artículo 38 (Garantías admitidas). - Pueden emitirse obligaciones negociables con cualquier tipo de garantía real, que afecte bienes determinados de la sociedad o de terceros, o con garantía personal.

Fuente: Art. 3°. Inc. 1° y 2° Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 39 (Inscripción de garantías). - Para su inscripción en los Registros Públicos correspondientes, la garantía real solamente individualizará las obligaciones negociables a ser garantizadas, sin necesidad de individualizar a los tenedores u obligacionistas

En los casos de oferta pública, la inscripción en dichos registros deberá ser acreditada ante el Banco Central del Uruguay o ante quien éste determine por vía de delegación de atribuciones, previo a su inscripción en el Registro de Valores.

Fuente: Art. 3°. Inc. 2° Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina, Art. 106 Ley N° 16.134 de 24.09.90.

Art. 40 (Transferencia y cancelación de garantías). - Los derechos emergentes de las garantías, sean reales o personales, se transferirán de pleno derecho por la sola transmisión de la obligación negociable o de los cupones correspondientes, no siendo necesario realizar inscripción alguna.

Las garantías se cancelarán por declaración unilateral de la deudora cuando no concurra un fiduciario, y no requiere de la aceptación por los acreedores; debiendo acreditarse ante el registro correspondiente o ante el depositario en su caso el pago o rescate total de las obligaciones negociables garantizadas o la consignación de los importes, sin requerirse previa oblación, la cual se realizará, en el caso de oferta pública, ante el Banco Central del Uruguay o la bolsa de valores en la cual coticen, y en caso de oferta privada, judicialmente.

Sólo procederá la cancelación de las garantías reales si además media certificación contable acerca del pago o rescate total de las obligaciones negociables garantizadas, o la conformidad unánime de los obligacionistas.

Si la garantía consistiera en prenda con desplazamiento, la entrega de la cosa prendada se hará al representante de las obligacionistas o a un depositario actuando en beneficio de éstos.

Fuente: Art. 440 in fine de la Ley N° 16.060 de Sociedades Comerciales - Ley Art. 3° Inc. 2° - Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina, Art. 106 Ley 16.134 de 24.09.90 - Art. 19. Inc. 2°. Ley N° 18.045 de Chile.

Art. 41 (Acción ejecutiva). - Los Títulos representativos de las obligaciones negociables otorgan acción ejecutiva a sus tenedores para reclamar el capital, actualizaciones e intereses, y para ejecutar las garantías otorgadas.

Fuente: Art. 29. Inc. 12 - Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 42 (Prohibición a la emisora). - La emisora no podrá distribuir utilidades si se encontrare en mora en el pago de intereses o amortización de las obligaciones negociables que hubiera emitido.

Fuente: Art. 28 - Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina y Art. 446 y 447 de la Ley N° 16.060 de Sociedades Comerciales.

CAPITULO VII

POTESTADES DE LAS ASAMBLEAS

Artículo 43 (Derecho de acrecer). - La asamblea extraordinaria de accionistas puede suprimir el derecho de acrecer, y reducir a no menos de quince días el plazo para ejercer la preferencia, cuando la sociedad celebre un convenio de colocación en firme de obligaciones negociables convertibles en acciones con un agente intermediario, para su posterior distribución entre el público.

Fuente: Art. 12. - Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina.

Art. 44 (Convocatoria a asamblea de obligacionistas). - La asamblea de obigacionistas será convocada por el Organo de administración o, en su defecto, por la sindicatura o comisión fiscal de la sociedad, cuando lo juzguen necesario o fuere requerida por el representante de los obligacionistas o por un número de éstos que represente, por lo menos, el veinte por ciento del monto de la emisión.

En este último supuesto, la petición indicará los temas a tratar y la asamblea deberá ser convocada para que se celebre dentro de los treinta días de recibida la solicitud de los obligacionistas.

Si el Organo de administración, sindicatura o comisión fiscal omitiera hacerla, la convocatoria podrá ser efectuada por el fiduciario, o por el Juez competente.

Salvo pacto en contrario, regirá lo dispuesto en los artículos 466 a 472 de la Ley N° 16.060, siendo a estos efectos absoluta la mayoría a la que hace referencia el artículo 468 de la referida Ley.

Fuente: Art. 14 - Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina - Ley N° 16.060 de Sociedades Comerciales.

Art. 45 (Retiro de oferta pública). - Se requerirá el previo consentimiento de la asamblea de obligacionistas en los casos de retiro de la oferta pública o cotización de las obligaciones negociables o de las acciones cuando aquéllas fueren convertibles.

Los disconformes y los ausentes tendrán derecho de reembolso, que se deberá ejercer en la forma y plazos previstos para el receso de los accionistas.

Fuente: Art. 15. Inc. 1° y 2° - Ley N° 23.756 con las modificaciones de la Ley N° 23.962 de Argentina - Ley N° 16.060 de Sociedades Comerciales.

TITULO III

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO UNICO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 46 (Cajas de valores). - Las entidades cuya actividad es la de prestar servicios de liquidación, compensación, depósito y custodia de valores requerirán para funcionar autorización previa del Banco Central del Uruguay, debiendo registrarse acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos legal y reglamentariamente.

Fuente: Num. 5 del Protocolo de Colonia, Decisión 8/93 del Consejo del Mercado Común - Ley N° 20.643 de Argentina - Art. 41 Numeral IX de la Ley de México del 23 de julio de 1993.

Art. 47 (Ley y jurisdicción aplicables). - En la emisión de valores, sean o no objeto de oferta pública en el Uruguay, la entidad emisora podrá establecer libremente en el contrato de emisión la Ley y jurisdicciones aplicables a los mismos, cumpliendo con lo establecido en esta Ley para su registro si correspondiere.

Fuente: Sin Antecedentes.

Art. 48 (Inversores Institucionales). - Las personas públicas no estatales y las entidades administradoras de fondos complementarios de seguridad social o similares, podrán invertir en valores objeto de oferta

pública, derogándose a tales efectos todas las prohibiciones o limitaciones legales existentes.

También podrán hacerlo los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, previa autorización del Poder Ejecutivo y con sujeción a las respectivas leyes orgánicas y demás normas legales a ellos aplicables.

Fuente: Sin Antecedentes.

Art. 49 (Inversión en valores). - Las empresas comprendidas en el artículo 1° del Decreto-Ley N° 15.322, que realicen actividades de intermediación financiera, podrán efectuar inversiones en acciones, obligaciones negociables, y otros valores emitidos por empresas privadas.

El Banco Central del Uruguay podrá reglamentar, limitar y controlar dichas inversiones.

Fuente: Sin Antecedentes.

Art. 50 (Prenda sin desplazamiento). - Los valores podrán ser garantizados con cualquier tipo de prenda sin desplazamiento de las previstas en nuestro ordenamiento jurídico sin ser aplicables las limitaciones que se refieren a la calidad del acreedor.

Fuente: Sin Antecedentes.

Art. 51 (Derogación). - Derógase el artículo 26, y la prohibición contenida en el artículo 18, literal (d) del Decreto-Ley N° 15.322, asimismo los artículos 121 y 122 del Decreto-Ley N° 14.701 y las demás normas que se opongan a la presente Ley.

Fuente: Sin Antecedentes.

Art. 52 (Regularización). - Las personas y entidades mencionadas en el Art. 21 de la presente Ley, que estén en funcionamiento a la fecha de promulgación de la misma, dispondrán de un plazo de ciento ochenta días para adecuarse a esta normativa.

Fuente: Sin Antecedentes.

Hugo Fernández Faingold, Ignacio Posadas Montero. Senadores.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Toda economía que pretenda desarrollarse al máximo de su potencial requiere de fuentes de financiamiento adecuadas. Estas a su vez se basan fundamentalmente en dos aspectos: la captación de recursos y su traslación eficiente a los sectores y empresas demandantes.

Nuestro país, fruto de políticas mantenidas a lo largo de los años goza de excelentes condiciones en el primer aspecto pero no puede aprovecharlas en todo su potencial por deficiencias en el segundo. Más que una plaza financiera propiamente dicha, tenemos una plaza bancaria. De muy buen nivel en sí misma, pero insuficiente a los efectos apuntados.

Es en ese contexto que la anterior administración se abocó a analizar el tema del Mercado de Capitales, dentro de una tarea más vasta, referida a mejorar el clima de inversión en el Uruguay.

Como fruto de ese trabajo surgieron -entre otras cosas- varios Proyectos de Ley, oportunamente presentados al Parlamento, entre los cuales el que se adjunta, referido a Mercado de Valores y Obligaciones Negociables.

Considerando que los mismos mantienen plena vigencia se reitera su presentación a efectos de habilitar su análisis por parte del Senado, adjuntando el Mensaje cuyo contenido se comparte.

Hugo Fernández Faingold, Ignacio Posadas Montero. Senadores.

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo el adjunto Proyecto de Ley sobre Mercado de Valores y Obligaciones Negociables.

Asimismo, estima conveniente efectuar las siguientes consideraciones sobre las causas que motivaron el mismo.

Los cambios operados en la economía internacional han puesto de manifiesto el importante papel que cumplen los mercados de valores en el desarrollo del sector productivo, tanto público como privado, en la formación del ahorro y la inversión y en la distribución eficiente de los recursos.

La aparición de nuevos productos financieros, las coberturas de riesgo en los precios, el abandono paulatino de las fuentes tradicionales de financiamiento de las empresas y las políticas de promoción de los mercados de valores, han sido la tónica que ha predominado en los últimos años. A ello se debe agregar la creciente internacionalización, globalización e integración de los mercados.

Como consecuencia de estos procesos se ha observado un crecimiento explosivo de varios mercados de la región, como el mexicano, chileno, brasileño, argentino, peruano y colombiano.

En nuestro país, el mercado de valores se ha concentrado en la operativa de valores públicos, teniendo

los papeles privados una participación mucho menor. Existe un vacío legal importante en muchos aspectos y en otros las normas se constituyen en una traba para el funcionamiento de un mercado ágil y competitivo.

A partir del Tratado de Asunción y de los acuerdos posteriores del MERCOSUR, en especial el Protocolo de Colonia, se han fijado lineamientos mínimos indispensables para la integración de los mercados, lo cual habilitaría a las empresas nacionales a recurrir al mercado de valores regional en la búsqueda de fuentes de financiamiento. Para que ello se viabilice, es necesario adecuar el marco legal nacional, lo que se persigue en el presente Proyecto de Ley. El mismo procura darle al Uruguay un marco legal, institucional y regulatorio que siga las líneas generales de los mercados más desarrollados.

Este Proyecto de Ley aborda dos aspectos fundamentales: marco general del mercado de valores y obligaciones negociables, expuestos en los Títulos I y II, respectivamente.

Título I - Mercado de Valores

A partir de la experiencia internacional de varias décadas de desarrollo del mercado de valores, se puede concluir que los marcos legales en exceso reguladores y rígidos provocan limitaciones a la expansión de una actividad que ha dado muestras de gran capacidad de innovación y que, por otra parte, quedan caducos ante tal dinamismo. Por esta razón, la solución adoptada deja para la reglamentación los aspectos más técnicos, pretendiendo definir un marco muy general que sea flexible y adaptable a los cambios de los mercados y la tecnología. En nuestro país no existe legislación que regule el mercado de valores, (salvo normas dispersas y puntuales) a diferencia del resto de los países de la región y del mundo desarrollado.

Se entiende conveniente legislar con el único objeto de establecer reglas y principios reconocidos internacionalmente que deberán regir a los mercados de valores (transparencia, equidad, lealtad, libre competencia, información veraz, suficiente y oportuna) y supervisar a los agentes que actúan en él, en el marco de una política de incentivación y ampliación del mercado de capitales.

Entre los aspectos más resaltables del Proyecto se encuentran:

1 - Principio de autorregulación

El principio rector de este Proyecto de Ley es consagrar la autorregulación de los agentes, concomitantemente con su supervisión por parte del órgano estatal de control (artículos 14, 23 y 24), principio ya recogido por la reglamentación del Banco Central del Uruguay (Comunicado 93/61).

2 - Principio de transparencia del mercado de valores

El Proyecto busca fomentar un mercado transparente, el cual debe brindar, en todo momento, información actualizada y precisa. La divulgación oportuna de toda la información de las operaciones que en él se transan constituye un aspecto primordial en el desarrollo y consolidación de un mercado justo, eficiente y equitativo (artículo 5). A la vez se establece la prohibición de utilizar información privilegiada en beneficio propio (artículo 6).

3 - Definiciones

Se definen por primera vez una serie de conceptos básicos en relación al mercado de valores, que permiten precisar y delimitar el ámbito normativo, tales como la oferta pública, valores, intermediarios de valores, bolsas de valores, cajas de valores, entre otros (artículos 2, 7, 12, 15, 46).

4 - Agentes del mercado

Se estipulan normas mínimas indispensables para ordenar el mercado, las cuales comprenden a las bolsas de valores (creación, autorregulación), (artículos 13, 14), intermediarios de valores (calidades, transacciones, responsabilidades), (artículos 15, 16, 17, 18), cajas de valores (funciones, autorización para funcionar) (artículo 46).

5 - Características de los valores

Se actualizan las normas que regulan los valores, adaptándolas a la actual era de desmaterialización (Artículos 8, 9, 10, 11).

El Proyecto recoge la tendencia a la desmaterialización de los valores en el plano internacional y la experiencia de muchos mercados en los que se transan sólo valores escriturales.

Las disposiciones incluidas sólo pretenden ser una legislación mínima sobre el tema, intentando cubrir el vacío existente en la materia.

6 - Control y regulación del mercado de valores

La inexistencia de un organismo que asuma el control integral de la actividad en el mercado de valores es una traba para su normal desarrollo y para la realización de acuerdos regionales entre bolsas de valores. En todos los países con mercados de valores desarrollados existen instituciones de control y regulación del mismo.

Se opta por asignarle al Banco Central del Uruguay el cometido específico de velar por la transparencia del mercado de valores (Artículos 3, 4, 19, 20, 21 y 22)

Además se otorga al órgano estatal de control el poder sancionatorio necesario sobre las entidades participantes en el mercado, sin perjuicio de la potestad disciplinaria de las bolsas de valores (Artículos 23, 24 y 25).

Título II - Obligaciones Negociables

1 - Legislación vigente

La Ley N° 16.060 de 4 de setiembre de 1989 de Sociedades Comerciales legisla por primera vez en materia de obligaciones negociables. La fuente utilizada en la oportunidad fue la ley de sociedades comerciales argentina, cuando en esta área ya la solución había sido superada por la Ley N° 23.756 de dicha nación.

Desde la entrada en vigencia de la legislación reseñada, en nuestro país, se ha verificado una escasa emisión de obligaciones negociables. En la Argentina, el número y monto de las emisiones creció más de veinte veces en un período de cinco años desde que se aprobara una legislación similar a la que se propone.

2 - Las restricciones actuales a los papeles privados

Las obligaciones negociables son instrumentos ampliamente usados en otros mercados por empresas que requieren financiamiento, pero que no pretenden abrir la propiedad de la misma.

La tendencia mundial indica que los papeles privados de deuda como bonos, comercial papers, obligaciones negociables, entre otros, han tenido un auge muy importante a diferencia de lo que acontece en nuestro país. El escaso desarrollo de nuestro mercado se debe, entre otras causas, a que:

2.1 - Las normas impositivas discriminaban en forma negativa a las empresas que emitían obligaciones negociables por suscripción pública frente al financiamiento bancario. Estos aspectos fueron superados por la Ley N° 16.470 de 29 de marzo de 1994 en lo referente al impuesto al patrimonio; y el Decreto N° 245/994 de 31 de mayo de 1994, en cuanto a la deductibilidad de los intereses en la liquidación del IRIC, si bien mantiene un tope, lo fija en función de la tasa media de créditos bancarios.

2.2 - La Ley N° 16.060 (Sociedades Comerciales) crea la figura obligatoria del fiduciario al emitirse Obligaciones Negociables mediante el mecanismo de la oferta pública, cuya presencia y potestades pueden ser consideradas inhibitorias por los posibles emisores.

2.3 - La Ley N° 16.060 establece límites al endeudamiento que se puede contraer mediante la emisión de Obligaciones Negociables. Esta restricción es más grave en momentos que las empresas nacionales son obligadas a competir, debiendo buscar fuentes eficientes de financiación, sea para la reconversión, la inversión productiva o la adecuación de su estructura financiera.

2.4 - Los mecanismos de emisión de obligaciones negociables no son ágiles, máxime si se recurre al ahorro público.

3 - Las soluciones planteadas

El Proyecto le brinda a las empresas nacionales una fuente de financiamiento adicional, moderna, eficiente, de mayor plazo y, eventualmente, de menor costo que la tradicional. Sólo la emisión de debentures seguirá siendo regulada por la Ley N° 16.060. Ya que todo dependerá del nombre que se le dé a los valores que se emitan, la gran ventaja de este régimen será que someterse a él será algo voluntario, optativo, si al emisor le resulta ventajoso, lo aplicará y, si no, no recurrirá a él. Entre las soluciones propuestas se destacan:

3.1 - Los límites del endeudamiento

El artículo 435 de la Ley N° 16.060 de Sociedades Comerciales limita la emisión de obligaciones basado en una supuesta defensa de los intereses del inversor. La solución propuesta no incluye este aspecto, recogiendo el principio de no limitar legalmente la emisión. Es el propio inversor el que, contando con adecuada información, adoptará su decisión de invertir evaluando la rentabilidad esperada y los riesgos en que incurre.

3.2 - Los trámites

Los trámites previstos por la Ley N° 16.060 implican, especialmente para el caso de usar el mecanismo de oferta pública, una sucesión de inscripciones ante el órgano estatal de control, el Registro Público y General de Comercio, Diario Oficial, realización de asambleas obligatorias y eventuales procesos de adecuación nominal del capital. Se propone simplificar el proceso de emisión. (Arts. 31, 32, 37 y 39).

3.3 - Obligaciones Negociables convertibles en acciones

Se potencia este instrumento brindándole al inversor la posibilidad de cambiar su relación con la emisora, transformándose de acreedor en accionista. (Art. 30, 34 y 36).

3.4 - La figura del Fiduciario

La Ley N° 16.060 de Sociedades Comerciales crea la figura de un representante de los obligacionistas, que debe tener intervención preceptiva en caso de recurrirse al ahorro público. El mismo tiene facultades muy amplias tales como revisar la contabilidad, asistir a las reuniones de Directorio, incluso con voz, y solicitar la intervención judicial en ciertos casos. Tales potestades inhiben el uso del instrumento, por lo que se optó por una solución en la que la entidad emisora o un número importante de obligacionistas sean quienes decidan sobre la intervención o no de un fiduciario (Art. 37).

3.5 - Garantías

Se desarrolla un régimen más práctico de otorgamiento y cancelación de garantías que el previsto en nuestro ordenamiento legal vigente. (Art. 38, 39 y 40).

Título III - Disposiciones Generales

1 - Ley aplicable

Otro cambio importante tiene que ver con la regla general en el derecho privado que limita la autonomía de la voluntad en cuanto a la ley aplicable y jurisdicción competente. (Art. 47).

Esta norma establece que un emisor pueda emitir valores en el Uruguay y colocarlos en el país o no, pero pudiendo elegir la Ley y jurisdicción aplicables. Si elige otra ley, por ejemplo la de Londres, y pretende colocar la emisión en nuestro país, deberá además cumplir con los requisitos de esta Ley para el registro de la emisión, pero el valor como título se regirá por la ley de Londres, si además no realiza la colocación en el Uruguay, no habrá oferta pública y no estará alcanzado por esta ley. Esto dará mayor flexibilidad a los emisores y le ampliará los mercados a los que podrá acceder, haciendo también atractivo el mercado uruguayo para emisiones del exterior.

2 - Derogación de la prohibición a las instituciones financieras

Un cambio importante radica en eliminar la prohibición contenida en el Decreto-Ley de Intermediación Financiera N° 15.322, con la redacción dada por la Ley N° 16.327, artículo 18 literal d) (Art. 51). En la misma las instituciones financieras no pueden invertir en papeles emitidos por empresas privadas. Esta prohibición tenía sentido cuando el Banco Central del Uruguay no controlaba los activos de los bancos.

Actualmente en el Uruguay y en el mundo, a partir de los Acuerdo de Basilea de fines de los años ochenta, se limitan y controlan los activos de los bancos. A vía de ejemplo, existen hoy topes de riesgos por empresas deudoras y por grupos económicos, relaciones técnicas entre capital y activos ponderados, etc. Estos mecanismos de control de los riesgos que asumen las empresas que captan recursos del público relativizan la importancia de las limitaciones a la tenencia de valores.

En el contexto regional tanto en Argentina como en Brasil, no existen este tipo de prohibiciones, mientras que en Paraguay y Uruguay, sólo la banca de inversión está autorizada a invertir en valores emitidos por empresas.

Por otra parte, también se estipula que el propio Banco Central podrá reglamentar, limitar y controlar dichas inversiones (Art. 49).

El objetivo perseguido con esta derogación es evitar que los bancos pierdan competitividad al quedar fuera de la oferta de una serie de productos financieros muy importantes. La rentabilidad de las instituciones financieras descansa cada vez menos en el "spread", ya que se verifica un proceso de desintermediación. Las comisiones por la venta de nuevos servicios y las llamadas "operaciones fuera de balance", donde el riesgo de intermediación no existe, significan, a nivel internacional, un porcentaje significativo de sus ingresos.

3 - Derogación de la prohibición a los inversores institucionales

Se deroga la prohibición de que las personas públicas no estatales y las entidades administradoras de fondos complementarios de seguridad social o similares puedan invertir en valores objeto de oferta pública, a efectos de desarrollar el potencial de estos inversores institucionales como dinamizadores del mercado de valores. La propia naturaleza de la actividad de estas entidades requiere la posibilidad de invertir en el largo plazo. (Art. 48). Asimismo se extiende dicha habilitación a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado según lo que se disponga en sus respectivas cartas orgánicas.

4 - Derogaciones

Se derogan los contenidos obligatorios que deben tener los títulos valores (Art. 121 y 122 del Decreto-Ley N° 14.701), a fin de facilitar el desarrollo del mercado de valores, y adecuarlo a lo que sucede en el resto del mundo. (Art. 51).

Hugo Fernández Faingold, Ignacio Posadas Montero. Senadores".

SEÑOR PRESIDENTE. - Léase el Proyecto.

(Se lee)

-En discusión general.

Tiene la palabra el Miembro Informante, señor Senador Posadas Montero.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Astori)

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Señor Presidente: me parece que la manera correcta de aproximarnos a este tema es a partir de la inversión, ya que es su razón central de ser. Allí deberíamos dirigir nuestro enfoque y ese debería ser un punto de vista a tener presente a lo largo de toda la discusión del tema.

Como todos sabemos, uno de los problemas crónicos de nuestro país, que ha sido motivo de preocupación de todos los gobiernos y aun más allá de las esferas estrictamente gubernamentales, es la insuficiencia de inversión. Esto tendría dos facetas: por un lado, la insuficiencia del ahorro interno en el país -y, por lo tanto, de niveles de inversión adecuados- y, por otro, la cara externa del problema, que es el grado de atractivo que aquél debe presentar para poder captar inversiones y fomentar asimismo su generación por la vía del ahorro externo.

Personalmente -y sé que esta es una opinión compartida si no por todos, por muchos- pienso que la base de la solución de ese problema, tanto en su faz interna como externa, está en la existencia de políticas económicas que fomenten, por un lado, el ahorro y, por otro, atraigan inversiones. De políticas macroeconómicas, como se suele llamar. Si esto no se obtiene, por lo menos en los niveles adecuados, todo lo demás que se desee emprender, aun con la mejor intención, será secundario y, en sustancia, probablemente insuficiente. Todo lo que uno intente hacer por la vía de estímulos, si no cuenta con esa base, tal vez no llegue a dar los resultados deseados. Pero eso no significa que no deba hacerse nada y que un Gobierno o un país sólo deba fundarse en políticas macroeconómicas. Efectivamente, hay elementos, instrumentos que ayuda, cooperan o contribuyen o permiten, por lo menos, que se desarrolle la inversión.

Como decía, señor Presidente, el tema de la insuficiencia de la inversión en el Uruguay fue motivo de preocupación para el Gobierno anterior -nada hay de original en ello- y como fruto de ésta, en ese período se estructuró un proyecto, con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, para ayudar de una manera sistemática a detectar, estudiar y evaluar distintos elementos que podían estar afectando en mayor o menor medida a la inversión o a lo que se denominaba entonces el clima de inversión en el país.

Fue un trabajo que abarcó toda una gama de temas que referían al funcionamiento de la Justicia y las relaciones laborales, pasando por el análisis de instrumentos jurídicos que se consideraba que incidían de manera importante en la inversión. De allí surgió un proyecto sobre quiebras y concordatos y otro sobre modificaciones a la Ley de Sociedades Comerciales, los que están a estudio del Senado. Entre éstos y otras iniciativas, surgió este Proyecto de Ley de mercado de valores.

Considero muy importante la composición de lugar que tomemos al entrar en el estudio del tema. Estimo de gran importancia no ver al mercado de capitales como algo ficticio o irreal, pues a veces se suele hablar de sectores reales y de otros que no lo son dentro de una economía. Por ello pienso que debemos mantener el enfoque en el sentido de que es un instrumento para la inversión. Por otra parte, no está ajustado a la realidad y no ayudaría para la consideración del tema, asociar esto a algo vinculado exclusivamente con la especulación, o sea, decir que el mercado de valores equivale a papeles y a especulación. A mi juicio, ese no es un enfoque real ni positivo.

Con relación a este punto, aprovecho la oportunidad para hacer referencia a un tema que lateralmente se mencionó en la Comisión cuando se estudiaba este proyecto sobre el mercado de capitales. Me refiero a la posible vinculación entre la existencia de un mercado de capitales desarrollado y los impactos -sobe todo negativos- que puedan venir del exterior. En una de las sesiones de la Comisión se hizo una referencia lateral, que a esta altura vale la pena considerar, en el sentido de que Uruguay se había salvado del "efecto tequila" porque no tenía un mercado de valores o de capitales desarrollado. Me permito discrepar con esa apreciación, pues creo que no se corresponde con la realidad. Y reitero que alienta a esa visión un poco distorsiva de decir que el mercado es lo mismo que especulación.

Los estudios realizados en el origen del "efecto tequila" -es decir, en México, a fines del año pasado- muestran claramente que el retiro de capitales no se debió al "estilo golondrina" de los capitales extranjeros. El retiro de capitales fue hecho por los propios mexicanos y no por extranjeros, quienes generalmente entran y salen de un país por plazos cortos. Tanto la tequila financiera como la alcohólica la produjeron los locales, y para eso no se requiere un mercado de valores, pues corre por otros parámetros.

De la misma manera, a mi juicio, en nuestro país no hubo ese efecto negativo, y ello por motivos ajenos a la existencia o inexistencia de un mercado de capitales. El hecho de que el nuestro sea reducido podría haber ambientado un pequeño "efecto tequila", pero ni siquiera eso sucedió, pues las causas están en otro lado.

En definitiva, creo que el análisis de este tema debe encuadrarse en la realidad. Si se quiere ir de menor a mayor en una escala de importancia, se puede decir, en primer lugar, que el mercado de valores es una fuente de empleo, un servicio, una actividad. En segundo término, me parece que es más importante considerar el mercado de valores como un termómetro necesario dentro de una economía. En ese senti-

do, las oscilaciones no son algo totalmente negativo y sirven para mandar señales con relación a la evolución de la economía. Sin embargo, por sobre todas las cosas, un mercado de capitales es un instrumento para la generación de riqueza y para la inversión. Pienso que ese es el enfoque que debemos tener en este caso.

Todos sabemos que actualmente nuestro país tiene básicamente una sola fuente de financiamiento, que es el préstamo bancario. Como consecuencia de ello -creo que no debemos extendernos mucho en esto- en muchos casos el empresario o el potencial empresario no puede comenzar con su actividad porque no tiene las condiciones para acceder a un crédito. En otros casos, existen empresarios que si bien comenzaron una actividad se encuentran con determinados techos; y por los mismos motivos, porque no tienen una ecuación o un espíritu de riesgo suficiente como para poder hacer la diferencia con el financiamiento bancario. A su vez, en un número más importante de situaciones, hay empresas que durante larguísimos períodos arrastran ecuaciones financieras totalmente inviables. Considero que esta es una característica infeliz de nuestra realidad empresarial que en un altísimo porcentaje de casos no guarda una relación mínima entre capital propio y dinero prestado. Por lo tanto, vemos con mucha frecuencia emprendimientos empresariales que si bien desde el punto de vista operativo son viables, tienen ecuaciones financieras que terminan por liquidarlos o por convertirlos en enfermos crónicos dentro de la economía del país. Y al respecto conocemos infinitos ejemplos.

Aunque pueda haber polémica en algunos aspectos, pienso que coincidiremos en que a lo largo del tiempo el país, tanto a nivel del Poder Ejecutivo, del Parlamento, como de organismos autónomos, ha tratado de buscarle soluciones a esta ecuación negativa o imposible en materia de financiamiento de las empresas, con medidas como el subsidio a las tasas, las refinanciaciones, etcétera. Más allá de entrar a ver ahora si se trata o no de instrumentos válidos en una política económica, creo que coincidiremos en que no son soluciones de fondo y que arriesgan consecuencias negativas. Si bien se podrá discutir acerca de que estas soluciones puedan tener un efecto justificado o beneficioso, inevitablemente producen distorsiones en el crédito y terminan haciéndolo más difícil, pues lo encarecen aún más.

SEÑOR KORZENIAK. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - No sé si será simpática mi propuesta, pero voy a pedir a la Mesa que se llame a Sala para que los señores Senadores que se encuentran en sus despachos comparezcan. Digo esto porque de la coalición de Gobierno hay sólo diez Legisladores presentes, y como estamos escuchando una exposición del Miembro Informante, me parece conveniente adoptar la medida propuesta.

SEÑOR BATLLE. - Apoyado.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - A propuesta del señor Senador Korzeniak, se llamará a Sala.

Puede proseguir el señor Miembro Informante.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Analizado de la óptica de la necesidad de financiamiento, en lo que es el panorama del país en este momento, el mercado de capitales permite que haya una gama de opciones o posibilidades de financiamiento, más allá del mero crédito bancario. Asimismo, permite una mayor flexibilidad y, por tanto, perspectivas de financiamiento, para los sectores que se suelen llamar productivos, mejores que las que brinda el esquema actual, limitado al simple crédito bancario. Un mercado de valores produce el efecto de una ampliación de la gama de riesgos, es decir, una dispersión del mismo. Como todos sabemos, el riesgo es un factor importante en el costo del crédito. Cuanto más se pueda dispersar y abrir la gama, menor será la incidencia de ese factor en el crédito y, por lo tanto, la posibilidad de que el crédito se abarate. Decimos esto desde el punto de vista de quien precisa el dinero. Sin embargo, si lo miramos desde la óptica del ahorrista -es decir de aquel que tiene dinero para colocar- podemos ver que también la importancia de un mercado de valores contribuye sustancialmente en dos aspectos. En primer lugar, porque significa un mecanismo de colocación que no sólo tiene una boca de entrada sino también una de salida. Si el mercado funciona bien y existe lo que se llama un mercado secundario fluido, resulta más fácil destinar los ahorros a actividades productivas -llamémosle así para simplificar el concepto- en vez de colocarlos, por ejemplo, en papeles públicos. Si el mercado tiene además de una boca de entrada una de salida, alienta más a los ahorristas a ingresar en él, volcándose nuevamente hacia actividades productivas.

El otro aspecto que permite al ahorrista ser partícipe de una actividad empresarial sin necesidad de estar presente ni de tener un grado de control en la misma es uno de los problemas que se ve con mucha frecuencia en el Uruguay. En el esquema actual de nuestro país no es atractivo entrar, en minoría, en una empresa donde probablemente el ahorrista no conoce la actividad, no va a gravitar y donde su dinero termina estando en manos de un tercero, de forma tal que escapa totalmente a su control. A través del mercado de valores, el ahorrista puede llegar a participar en actividades productivas sin tener esos inconvenientes. Con relación a esto también creo que debemos tener presente que en forma esencial este proyecto es complemento de la reforma de la seguridad social que el Parlamento aprobó. Pienso que podemos estar o no de acuerdo con esa reforma, pero actualmente el país tiene una legislación vigente. Entre los cambios que ha introducido está la posibilidad de destinar ahorros previsionales a inversiones del sector privado. Para que esto funcione bien y sea efectivo es necesario que haya un mercado de valores, de

capitales, que también funcione bien. Por sí solo no va a bastar ni a generar los ahorros, pero es un instrumento necesario ya que sin él difícilmente lo otro pueda suceder.

En definitiva, ¿qué es lo que procura este proyecto? Trata de crear reglas de juego que permitan una necesaria libertad para que se desarrollen el ahorro y, la inversión, en suma, las actividades productivas y, al mismo tiempo, enmarquen esa libertad con la imprescindible confiabilidad, buen orden y transparencia. En síntesis, es a eso a lo que el proyecto apunta y lo que la Comisión cree haber podido producir después de tantos meses de trabajo.

Este proyecto no pretende ser algo perfecto y, de alguna manera, tampoco definitivo. Es muy probable que la experiencia vaya demostrando que, por los propios efectos de la iniciativa -si es exitosa, es decir si realmente contribuye a dinamizar el mercado de capitales- en el futuro se deban corregir algunos aspectos. En esto creo que la visión debe ser positiva. Si el día de mañana estamos aquí reunidos analizando la posibilidad de introducir cambios, eso será una prueba de éxito de este proyecto por haberle dado más dinamismo y recreado una actividad que en el país está languideciendo desde hace años.

Creo que en esos otros aspectos el informe escrito trae consideraciones suficientes. Se trata de una iniciativa que tiene su grado de complejidad y, en algunos aspectos, puede presentar elementos discutibles. Me parece que, en grandes líneas, el informe escrito recorre esos temas importantes.

Ahora bien; sin perjuicio de que luego en el debate, en la medida de mis posibilidades pueda contestar algunas interrogantes o inquietudes sobre estos asuntos, me quiero referir de manera específica a las opiniones del señor Senador Mallo vertidas en su informe en minoría. Quiero aclarar que si bien dichas opiniones no se recogen en el informe en mayoría, ello no se debe a que quien habla o los demás Senadores que firmaron el informe en mayoría pensaran que no merecen una referencia, sino por la sencilla razón de que eran ignoradas por todos los miembros de la Comisión hasta que apareció el correspondiente informe escrito.

En líneas generales -el señor Senador Mallo me corregirá si mi apreciación de sus opiniones no es exacta- en ese informe en minoría se hacen tres o cuatro comentarios críticos acerca del proyecto. En primer lugar, lo califica como excesivamente frondoso en sus disposiciones, lo cual a su juicio va a llevar a que la norma sea inútil, entorpecedora o inhibitoria; creo que este último es el término que él utilizó.

Antes de ingresar al fondo de la consideración voy a realizar dos comentarios introductorios. No creo -y me parece que en esto puedo hablar por los demás miembros de la Comisión- que nos hubiéramos opuesto a discutir este tema si se hubiera planteado en el seno de la Comisión. Estuvimos trabajando en este proyecto prácticamente seis meses en forma muy minuciosa y ordenada, y en buena medida ello se debe a la presidencia del señor Senador Fernández Faingold. Posiblemente hubiéramos llegado a las mismas conclusiones, pero creo que todos habríamos estado dispuestos a debatir el punto si se hubiera planteado en aquel momento.

Por otra parte -y también a título introductorio- puedo decir que la línea general del proyecto -si no exactamente cada una de las opciones que plantea- que en definitiva es a lo que se refiere la opinión crítica del señor Senador Mallo, no sólo ha sido compartida por la mayoría de los integrantes de la Comisión, sino que es la que siguió la Administración anterior y es ratificada por el Poder Ejecutivo en su conformación actual. Asimismo, podemos decir que se trata de la línea que sigue el Banco Central, tanto con su Directorio actual como con el anterior, y también la que sustentan los técnicos, ya sea nacionales o extranjeros, que en ese contexto de trabajo -junto con el Banco Interamericano de Desarrollo- intervinieron en la elaboración del proyecto. Además, podemos afirmar que esta línea también es compartida por los distintos actores directamente vinculados al tema, a los cuales se les dio participación en la etapa de la elaboración de la iniciativa original a nivel del Banco Central y del Poder Ejecutivo y en la instancia en que fueron invitados por parte de la Comisión que escuchó sus opiniones y en algunos casos hasta recibió informes escritos, junto con el asesoramiento brindado a lo largo de varias sesiones por el Banco Central. Se puede decir que en esas líneas generales no hubo innovación por parte de los integrantes de la mayoría de la Comisión.

SEÑOR MALLO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Deseo dejar constancia de que algunos de los aspectos que expongo en el informe en minoría los planteé en la Comisión y los voy a certificar ahora.

En la sesión de la Comisión realizada el 17 de mayo formulé observaciones con respecto al proyecto por el que se atribuían potestades al Banco Central del Uruguay. Mientras tanto, en la reunión del 25 de mayo observé las potestades sancionatorias acordadas a esa Institución.

Con respecto a la autonomía de la voluntad, también manifesté lo que pensaba en el seno de la Comisión y apelo al testimonio del señor Senador Couriel, quien en ese momento compartió mi posición.

Asimismo, se discutió sobre si las entidades de intermediación financiera podrían invertir en acciones y en bonos. Tan así es, que se suprimió -en atención a la posición que, si no me equivoco, acompañó el señor Senador Couriel- la posibilidad de invertir en acciones y se reservó o mantuvo la posición de invertir en bonos.

De modo que la esencia de mi discordia la expuse en el ámbito de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede continuar el señor Senador Posadas Montero.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Por supuesto que el tema es opinable, pero queremos ir al fondo del asunto.

En ese sentido -como señalaba anteriormente- la primera crítica que hace el señor Senador Mallo en su informe escrito es que el proyecto sería excesivamente frondoso y que, en la actualidad, lo tornaría inútil o representaría un impedimento.

En cuanto al primer aspecto, el señor Senador hace la similitud con la Ley que permitió la creación de Bancos de Inversión que, en definitiva, no dio lugar a ningún caso concreto. Al respecto, me permito disentir porque creo que la situación es bastante distinta, ya que no había Bancos de Inversión en el Uruguay cuando ese Proyecto de Ley se aprobó, mientras que sí existe un mercado de valores de desarrollo insuficiente.

Paralelamente y en cuanto a la solución que el señor Senador Mallo adelanta en el informe en minoría como de su preferencia -que sería una modesta comisión de valores con la participación de segmentos económicos no estatales- me permito señalar que es muy parecida a lo que existe actualmente, pero que no funciona. Es obvio que en este caso hay nuevamente una diferencia muy grande en comparación con el tema de la banca de inversión. El Uruguay tiene una curiosa realidad en materia de mercado de valores, porque es de una casi total autorregulación, ya que tiene muy pocas normas y además son de dudoso valor jurídico y no por ello se ha desarrollado. Es más, todo el mundo parece coincidir en que la ausencia de un marco regulatorio adecuado es uno de los motivos por los cuales dicho mercado no evoluciona.

Por otra parte, me parece -aunque puede ser opinable- que no le hace justicia al proyecto la tacha de excesivo afán regulatorio cuando, a mi juicio -y creo que compartido por la mayoría de la Comisión- uno de sus fines más importantes es eliminar una de las trabas regulatorias más graves que explican la parálisis del mercado de capitales como consecuencia de una frondosa legislación emergente de la Ley de Sociedades Comerciales. Si tuviéramos que poner rótulos, diríamos que este proyecto, por el contrario, es desrregulatorio.

En definitiva, no comparto esa opinión porque creo que el proyecto, lejos de ser una traba para el desarrollo del mercado de capitales, va a ayudar a su creación y a su desarrollo por la vía de la existencia de reglas claras y transparentes en esta materia.

La segunda crítica que plantea el señor Senador Mallo en el informe en minoría refiere a la solución que da el proyecto en el sentido de ubicar en el Banco Central las funciones de regulación y de control. Por un lado se sostiene que ese aspecto es ajeno a lo que debe ser la misión específica de un Banco Central -que, en su expresión, es la estabilidad monetaria- y, por otro, que contribuiría a aumentar lo que, a juicio del señor Senador Mallo, ya es un costo excesivo del Banco Central.

No me voy a pronunciar sobre este último punto porque no estoy en condiciones de afirmar si en la actualidad esa institución es poco o muy costosa para el Uruguay. De todos modos, no me parece que las funciones que por este proyecto debería asumir el Banco Central le signifiquen un costo tanto mayor que, ciertamente, se justifica en función de la importancia de la materia.

En cuanto a la afirmación de lo que debe ser la misión del Banco Central, la considero doblemente discutible. Digo esto porque primero podríamos polemizar si está en la esencia de los Bancos Centrales ocuparse exclusivamente de la estabilidad monetaria. Pero creo que no vale la pena que nos enzarcemos en un tema tan profundo de política económica en este momento. Sin embargo, es discutible desde otro punto de vista -que hace mucho más al proyecto- por cuanto supone desvincular la existencia de un correcto funcionamiento de la estabilidad monetaria del mercado de valores. Pienso que eso se aproxima más al tema y se presta más para lograr un acuerdo. Digo esto porque las inestabilidades propias de un mercado de valores que no funciona bien es algo que puede afectar la estabilidad monetaria. En definitiva, creo que se trata de una materia que es afín a las competencias del Banco Central del Uruguay.

Cabe agregar que en este tema también hay que tener una posición ecuánime o justa, en el sentido de que no podemos ignorar el hecho de que la Comisión, a lo largo de tantos meses de trabajo, no fue a una solución sin analizar y evaluar las demás sino que, por el contrario, estudió exhaustivamente cada una, escuchó distintas opiniones y asesoramientos en esta materia, para concluir luego -no sin argumentos- que de las opciones -y este es un tema que se menciona en el informe en mayoría- la del Banco Central era la mejor de acuerdo con la realidad actual del país, tanto jurídica como fáctica.

Por otra parte, en su informe en minoría el señor Senador Mallo manifiesta su discrepancia con el artículo 45 del Proyecto que es el que hace mención a una posible prórroga de jurisdicción o legislación, es decir, lo que en el Derecho Internacional Privado se denomina autonomía de la voluntad.

En este caso quisiera hacer dos comentarios previos antes de entrar al fondo del tema.

El primero refiere a un aspecto relativamente menor, pues el señor Senador Mallo refiere a este artículo como un aditivo de mi autoría.

Quienes trabajamos en la Comisión sin duda recordamos que ya venía una solución sobre la materia incluida en el proyecto. Por lo tanto, no se trata de un aditivo, sino de una

norma sustitutiva. Además, este tema se discutió extensamente y, como recordarán los señores Senadores integrantes de esa Comisión, la solución -que surgió luego de un intercambio de ideas y consultas- partió del señor Senador Batlle. De modo que la contribución de quien habla fue tratar de estructurar esa idea en un texto.

SEÑOR MALLO. - ¿Me permite una interrupción señor Senador?

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Deseo aclarar que atribuyo al señor Senador Posadas Montero que ese artículo emana de un aditivo propuesto por él, porque en el repartido que me fue entregado por parte de los funcionarios de la Comisión figura una llamada que dice "Aditivo propuesto por el señor Senador Posadas Montero". En este momento no lo tengo en mi poder, sino que está en mi despacho, por lo que lo pongo a disposición del señor Senador.

Simplemente esa es la razón de mi afirmación.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede continuar el señor Senador Posadas Montero.

SEÑOR BATLLE . - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede interrumpir el señor Senador Batlle.

SEÑOR BATLLE. - Quiero señalar que los hechos sucedieron de ese modo en la Comisión.

Cuando teníamos a estudio este proyecto decidimos considerar otros asuntos y dejar éste al margen. Más tarde reflexioné sobre el tema en mi domicilio y en la siguiente reunión de la Comisión, cuando se estaba considerando el Proyecto de Ley de Desmonopolización de Alcoholes y el señor Senador Astori efectuaba una exposición, me senté junto al Presidente de la Comisión, señor Senador Posadas Montero, y le comenté que tenía una idea que podría llevarnos a una solución del problema que habíamos considerado el día anterior.

Le planteé la solución y, como él estaba trabajando en el tema le sugerí que hiciera una propuesta orgánica sobre el mismo. A posteriori, cuando nos reunimos en la Comisión naturalmente que había un texto escrito del artículo 47 y la propuesta orgánica, o sea, la redacción del texto que hizo el señor Senador Posadas Montero. Esta se discutió y finalmente fue aceptada, pasando a formar parte de la voluntad de la Comisión, como sucede con todos los demás artículos. Algunos de ellos fueron modificados, propuestos, incluidos, agregados y desagregados por otros Legisladores pero siempre siguiendo el criterio adoptado por la mayoría de la Comisión. El hecho de que ese artículo, como algunos otros, haya sido redactado por algún señor Senador y la Secretaría haya utilizado ese texto para distribuirlo entre todos nosotros, no supone que se trate de una iniciativa personal, sino que fue una resolución que, insisto, la mayoría de la Comisión adoptó. Si el señor Senador Mallo hubiera estado presente ese día, como lo estuvo en el resto de las sesiones, hubiera conocido ese mecanismo y sabría que era una posición que habíamos acordado entre todos. El "iter criminis" del artículo es ése.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede proseguir el señor Senador Posadas Montero.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Como introducción, ahora sí más sustancial, a un análisis de las críticas que el señor Senador Mallo en su informe en minoría hace sobre el artículo 45, creo que hay un elemento importante a destacar, sobre todo para aquellos señores Senadores que no son de formación jurídica o están más alejados de la materia. El hecho es que no estamos aquí ante una discusión de inconstitucionalidad; en todo caso, estaríamos ante una discusión de conveniencia y me parece que es conveniente distinguir una cosa de la otra para que lo podamos enmarcar correctamente. En segundo lugar, no sólo no se trata de un tema de constitucionalidad o inconstitucionalidad, sino que tampoco estamos ante una norma que pudiéramos llamar de carácter general o universal, es decir, que para todos los casos en forma imperativa disponga determinadas soluciones. En realidad, nos encontramos ante una fórmula legislativa puntual para cierta actividad, esto es, para un caso. Creo que para que la discusión sea real y pueda ser útil, es importante mantener presentes esos dos elementos. De lo contrario, se distorsionará el debate y difícilmente se llegue a buen puerto.

A continuación, voy a analizar uno por uno los argumentos que expone el señor Senador Mallo y las críticas que realiza a la solución propuesta en el artículo 45 en materia de posible ejercicio de la autonomía de la voluntad para la legislación y la jurisdicción aplicable. El señor Senador Mallo hace lo que se llama un argumento de autoridad basado en la tradición jurídica del Uruguay, doctrinaria, jurisprudencial y de Derecho Positivo y, paralelamente, en las fuentes y en distintos juristas que a lo largo de los años sostuvieron una posición que ha sido la tradicional en el Uruguay, contraria, en términos generales, a la autonomía de la voluntad, siendo partidarios de hacer del tema materia de orden público. Lamentablemente, no tuvimos oportunidad de discutir este tema "in extenso" en la Comisión con el señor Senador Mallo y, en consecuencia, hay una precisión que se impone. No digo que el señor Senador Mallo, que hizo una serie de citas sobre los autores clásicos que han sostenido la posición -llamémosle contraria a la autonomía de la voluntad- presuma que el resto de la Comisión las ignoró o despreció. En realidad, debemos decir que no sucedió ni lo uno ni lo otro. Los tuvi-

mos en cuenta con el mayor de los respetos pero como se trata de un caso concreto y por un motivo que ya señalaré, consideramos que había llegado el momento de evolucionar legislativamente. Además, como todos sabemos, los argumentos de autoridad no son absolutos; en todo caso, son relativos dado que llaman la atención sobre la importancia de un tema y los antecedentes que sobre el mismo puedan existir, pero de ellos no surge necesariamente una conclusión. Incluso, no es el primer caso en que se evoluciona legislativamente y dentro del campo del argumento de las fuentes también hay que tener presente el hecho de que hoy en día la enorme mayoría de la doctrina nacional está en la posición que siguió la mayoría de la Comisión. Por consiguiente, quiere decir que el argumento de las fuentes, antes iba en un sentido y hoy va en otro contrario. De todas maneras, me referiré a este punto más adelante.

Por otra parte, en el informe en minoría, el señor Senador Mallo hace un razonamiento que en la lógica clásica se llama una reducción al absurdo, consistente en llevar hasta el extremo la posición como manera de argumentar. A continuación, voy a citar textualmente sus palabras para no caer en la injusticia de cometer un error. Dice así: "La autonomía de la voluntad que hoy este artículo aditivo nos propone como regla" -el subrayado verbal es mío- "lograría lo que hasta hoy el Uruguay impidió, la vigencia de la ley extranjera..." Me permito discrepar sustancialmente con estas afirmaciones en dos aspectos. En primer lugar, el artículo en concreto, no contiene una regla general de aplicación universal imperativa y por eso al comienzo manifesté que debía discutirse el tema tal como es. Esta iniciativa no consagra la autonomía de la voluntad en materia de ley y jurisdicción irrestricta ya; no es así. Además, a mi juicio, tampoco es cierto que hasta hoy el Uruguay haya impedido la vigencia de la ley extranjera porque no es ese el sentido de las normas de Derecho Internacional Privado de nuestro país ni es la posición de los autores, llamémosle clásicos, que cita el propio señor Senador Mallo. Nunca fue utilizada como meta -ni lo es- la imposición en todos los casos de la legislación uruguaya y la exclusión de la extranjera. Precisamente, ese es uno de los criterios contra los que estuvieron esos autores, que es el criterio... que pretendía la aplicación de una legislación nacional a otros países. Repito, contra eso se manifestaron esos autores y, además, no es lo que dice el proyecto. Este no está permitiendo de manera universal una extraterritorialidad de las leyes. El otro elemento que es importante tener presente, es que los criterios que animaron a los juristas que menciona el señor Senador Mallo a las soluciones de Derecho Internacional Privado clásicas del Uruguay, no fue sólo ni primordialmente una suerte de aversión por la jurisdicción extranjera, sino la importancia de darle certeza al tema.

Ese es un elemento tan o más importante que el otro, y ese segundo factor está preservado en el artículo 45 que tenemos a consideración.

En el informe del señor Senador Mallo hay una referencia a un tema que es bastante manido en esta materia, que es el argumento de la soberanía. Me da la impresión -no está muy desarrollado en el informe- de que el señor Senador Mallo no estriba sustancialmente en él, por lo cual no me voy a referir "in extenso" a ese punto nuevamente. Si la discusión la damos sobre lo que debemos, que es el artículo 45, me parece que hay que tener una imaginación muy grande para poder ver allí algo que de alguna forma pudiera menoscabar o amenazar la soberanía del país.

Por último, el señor Senador Mallo esgrime un argumento que con frecuencia se utiliza en la discusión sobre estos temas, y que también lo utiliza la Doctora Fresnedo de Aguirre en un trabajo sobre esta materia al que voy a aludir más adelante. Me refiero al argumento de que la autonomía de la voluntad, de alguna forma, equivale a la imposición del más fuerte sobre el más débil. Si nos ceñimos a la materia que tenemos por delante que, reitero, no es imponer de manera universal la autonomía de la voluntad, sino permitirlo para una actividad muy específica y concreta, si nos atenemos a eso me parece que sería muy difícil utilizar ese argumento. Por un lado, porque lo que tenemos a estudio es el hecho de dar la libertad a un emisor para que resuelva si quiere que su emisión pueda ser regida -pero no en todos los aspectos- por otra legislación y someterse a otros tribunales. Cuesta mucho concebir la idea de cómo puede haber una imposición de un supuesto más fuerte que no existe, y que en el momento en que la persona está por elaborar la emisión no hay otra parte, por lo que difícilmente puede haber alguien que se imponga. Y, por otro lado, me parece que para este caso concreto es casi imposible fundar la tesis de que necesariamente en la emisión de valores es más débil el emisor que los tenedores. Sinceramente, no encuentro fundamentos para esa tesis. Se podrá discutir en otras circunstancias, en materia de seguros internacionales, de transporte, etcétera, pero no son precisamente esos casos los que están en juego aquí. Si nos referimos a lo que tenemos por delante, considero que la argumentación de que la autonomía equivale a la imposición del más fuerte sobre el más débil no tiene fundamento. Algo similar ocurre con la argumentación de que este artículo significa admitir teorías importadas -esa es la expresión- y que, a la vez, esa emisión va a tener consecuencias peligrosas. Independientemente de que no soy favorable a establecer el contralor de importaciones en materia intelectual, como no lo era en cuanto a bienes, este argumento de exportación de teorías es bastante perimido por la sencilla razón de que, prácticamente, toda la doctrina contemporánea, con la única excepción -por lo menos hasta donde conozco- de la Doctora Fresnedo, está no sólo en soluciones como las que incluye el proyecto, sino en permitir la autonomía de la voluntad en muchos más casos. La propia Doctora admite en las primeras páginas de su libro que su opinión es minoritaria actualmente, no sólo en cuanto a la doctrina nacional, sino en las posiciones que han asumido en esta materia los países integrantes de la OEA. Como sabrán los señores Senadores que son afines al tema, esta organización tiene un organismo asesor en materia de Derecho Internacional Privado, la CIDIP, que se reúne periódicamente. Cabe destacar que el libro de la Doctora Fresnedo es anterior a la última reunión de la CIDIP

en México. Este organismo ha ido avanzando cada vez más en favor de la autonomía de la voluntad y terminó de consagrar su posición a texto expreso en dicha reunión, llevada a cabo el año pasado. En cuanto a la peligrosidad, me parece que la mera enunciación no es suficiente; creo que requiere de un esfuerzo probatorio, por lo menos de una descripción precisa acerca de cuáles podrían ser esos delitos.

Siempre dentro del tema de la autonomía de la voluntad, me voy a referir a la posición de la Doctora Fresnedo de Aguirre, no tanto por las referencias que hace el señor Senador Mallo a esta obra en su informe, sino porque, como decía, prácticamente es la única voz de la doctrina nacional contraria a una postura en favor de la autonomía de la voluntad. Dicho sea de paso, es una obra muy bien documentada del año 1989, repito, anterior a la última reunión de la CIDIP en México. Quizá esté siendo reiterativo, pero este es un tema importante y bastante técnico, por lo que me parece que valdría la pena recorrer las distintas tesis de este libro y dar mi opinión al respecto.

En primer lugar, quiero decir que el libro está dirigido, fundamentalmente, a oponerse a la autonomía de la voluntad como criterio universal e imperativo, por lo cual la gran mayoría, sino todos los argumentos de esta obra, son prácticamente imposibles de utilizar al extrapolarlos a un caso tan específico y concreto como es el que trata este artículo.

Otra parte del libro asienta su fundamentación en una crítica a los autores que defienden la autonomía de la voluntad basados en el hecho de que ningún país la aplica de manera total y sin excepción, en lo cual estamos absolutamente de acuerdo. Reitero que no se trata de eso en este proyecto, sino de una solución concreta y específica.

Por lo tanto, diría que prácticamente toda la argumentación tejida en la obra, que puede o no ser discutible, no es aplicable a este caso; sirve para una discusión teórica pero sobre otra materia. Esto queda más en evidencia cuando en un pasaje del libro la autora pasa de los argumentos generales a casos puntuales que serían de dos órdenes, que fueron los viejos argumentos que se discutieron cuando se elaboraron el apéndice del Código Civil y los Tratados de Derecho Internacional Privado, que básicamente traducían la preocupación por la actividad de empresas extranjeras en nuestro medio que pretendieran escapar a la legislación y a la jurisdicción nacionales. En este sentido, la Doctora menciona la época del Imperio Británico, el "Foreing Office" y demás. Sin ponernos a debatir sobre el hecho de que los tiempos han cambiado y que la eventualidad de que aparezcan cañoneras británicas en el puerto de Montevideo en defensa de alguna empresa no parece muy verosímil, nuevamente, reitero que este no es el caso a estudio. No estamos en este momento frente a actividades comerciales realizadas en nuestro país por parte de extranjeros que pretendan, por esa condición, ser regidos por su legislación y jurisprudencia; este es un caso completamente distinto.

Otros casos concretos que menciona la Doctora Fresnedo, hacen a contratos de adhesión típicos, por ejemplo, de seguros, de transporte y demás, frente a lo cual esta profesional sostiene que no debe ser admisible la imposición de legislación y jurisdicción emergente de contratos de adhesión, lo que tampoco es aplicable en esta situación. Además, la realidad podría ser lo opuesto, es decir que el tema no surgiría de la imposición al tenedor, sino que emergería de un emisor que es el que va a hacer el contrato de adhesión; no se trata de un extranjero que le va a imponer ese contrato al emisor uruguayo, sino que en todo caso se trata de un emisor nacional que va a elegir ese camino. Si hay imposición es la del tenedor nacional y no la de determinada empresa extranjera, como se supone en otro tipo de contratos.

Por otro lado, la Doctora Fresnedo también utiliza argumentos que podríamos denominar como en cierto modo emotivos porque no habla de la exportación de ideas, sino del colonialismo cultural que implica aceptar la tesis de la autonomía de la voluntad.

Personalmente, no me voy a detener demasiado en este tipo de argumentos porque si bien en algún momento pueden haber sido de gran efectividad, no tienen mucha sustancia. En todo caso, si la aceptación, en algún aspecto de ideas o prácticas jurídicas de otros países implica colonialismo cultural, nosotros somos una colonia de los griegos y de los romanos; es más, creo que son argumentos que están un poco perimidos.

En resumen, creo que este no es un tema en el que esté en juego la constitucionalidad, sino que es un asunto de conveniencia. Es cierto que la tradición jurídica nacional fue contraria a la autonomía como norma general e impuesta y al respecto tuvo defensores prestigiosos; tampoco es menos cierto que los tiempos cambian y ello aconseja evaluar las viejas soluciones. Debemos tener presente que nuestro país ya ha ido evolucionando legislativamente en esta materia, con una gravitación o trascendencia mucho mayor que la del artículo 45. Al respecto, puedo citar dos ejemplos; uno de ellos es el de los tratados de protección de inversiones, uno de los cuales acabamos de ratificar hace pocas semanas -el señor Senador Couriel fue el Miembro Informante- y donde ha habido un apartamiento en el país de las teorías clásicas, muchísimo mayor del que hay en esta materia. Aquí podemos observar la admisión de una prórroga de jurisdicción en favor de un inversor extranjero preestablecida por Ley; sin embargo no digo que esto esté mal, lo ratifiqué, pero a lo que me refiero es que existe allí un avance mucho mayor y sustancial. El segundo ejemplo que deseaba mencionar es que ha habido una evolución en esta misma línea, en este mismo sentido, a través de la aprobación del Código General del Proceso, en cuanto a la aplicación de sentencias extranjeras. También en este aspecto el país ha evolucionado y, por lo tanto, no estamos roturando campo nuevo.

Reitero que esta evolución que he mencionado está impulsada por la doctrina y los señores Senadores que estaban

aquí en el período anterior, sin duda recordarán que cuando se discutió la ratificación del primero de los tratados de protección de inversiones -me podrá corregir el señor Presidente si me equivoco- con Alemania, se debatió una materia muy similar a ésta en cuanto a la aplicación de jurisdicción extranjera. En ese momento, en Sala, se leyeron opiniones favorables, entre otras de Eduardo Jiménez de Aréchaga y Héctor Gros Espiell, que fueron las que de alguna manera determinaron el cambio de posición del entonces Presidente del Senado, el Doctor Aguirre, quien acompañó esta evolución en materia legislativa. Reitero también que esta es la solución acordada por todos los países integrantes de la CIDIP en México, el año pasado.

Finalmente, creo que otro elemento importante a tener en cuenta es que esta línea de solución es totalmente congruente con la que ha adoptado nuestro país rumbo a una integración dentro de la región. Ya hemos aceptado -y sin duda habremos de hacerlo- transformaciones muchísimo mayores en el camino a la supranacionalidad jurídica dentro del MERCOSUR, es decir, fórmulas mucho más innovadoras y trascendentes que las que cubren el tema de este artículo 45 que es muy acotado.

SEÑOR MALLO. - Solicito que se prorrogue el tiempo de que dispone el señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-18 en 19. **Afirmativa.**

Puede continuar el Miembro Informante, señor Senador Posadas Montero.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Repito que no estamos ante una norma imperativa y universal que establezca la autonomía de la voluntad de manera obligatoria para todos los casos, sino que estamos frente a una situación concreta que es la emisión de valores y ello no es obligatorio sino facultativo.

Por otro lado, el artículo 45 tampoco consagra la autonomía total, sino que hay que cumplir con las normas nacionales en materia de registro de valores -esto está expresamente establecido- y, además, queda resguardada la opción del tenedor de recurrir a la jurisdicción nacional si así lo desea. Quiere decir, entonces, que no es para todos los casos, no es obligatoria y tampoco irrestricta para esta materia.

Asimismo, no existe motivo para sostener que el emisor necesariamente deba ser la parte más débil de una futura relación comercial; no existe la imposición de un contrato de adhesión al emisor, en todo caso, podría ser lo contrario. Es más, creo que no existe el menor vestigio que permita sostener que esto abre una serie de flancos a los intereses del país o del Estado, sino que es totalmente ajeno y de una dimensión mucho menor.

En definitiva, es un tema muy puntual y concreto que implica resolver si es bueno o malo que las empresas uruguayas se puedan financiar en mercado de valores; si ese mercado es o no limitado -obviamente lo es- y si por lo tanto es o no conveniente para las empresas nacionales, para la inversión y para la producción del país el hecho de que puedan acceder a financiarse en otros mercados. Una vez que sepamos si esto es o no conveniente -la contestación me parece obvia- habría que ver si facilita o no para ese fin, la posibilidad de otorgarles autonomía de la voluntad en esta materia. Personalmente creo que ello es favorable y, además, no tiene ningún efecto negativo para el país y tampoco sienta, a mi juicio, ningún precedente peligroso para el mismo.

Para terminar, señor Presidente, creo que las consideraciones expuestas en el informe escrito, más las que me he permitido hacer aquí de manera verbal, por lo menos deberían dar un pantallazo adecuado para permitir a los señores Senadores aproximarse a este tema.

Descuento que luego, en los distintos capítulos y normas del Proyecto de Ley puedan surgir dudas y discrepancias y estoy a disposición del Cuerpo en lo que me sea posible para asistir al trabajo en esa materia.

Muchas gracias.

SEÑOR COURIEL. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR COURIEL. - Señor Presidente: no quise de ninguna manera interrumpir al expositor, tal como él lo solicitó, pero como me aludió directamente en un Tratado Internacional del cual fui Miembro Informante y que tiene que ver con un convenio con China, quiero dejar constancia que el mismo es absolutamente distinto a otros. No voy a hacer ahora la fundamentación sino en el momento oportuno, pero sí digo que es totalmente opuesto a los convenios realizados con Gran Bretaña y Alemania. En el caso del convenio con China se puede ir entre la relación de un inversor y el Estado al Tribunal Arbitral sólo si hay acuerdo de las partes que están en controversia. Este es el principio general: los dos deben estar de acuerdo para ir a un Tribunal Arbitral. Sí hay una excepción concreta que es la chance de ir a un Tribunal Arbitral si hay controversia, por el monto de la compensación derivado de una expropiación. Esto es cierto; pero nada tiene que ver con, por ejemplo, el Tratado con Gran Bretaña donde se puede ir al Tribunal Arbitral si en dieciocho meses no hay sentencia del Tribunal Nacional o si se entiende que ésta es injusta. Si una de las partes, por ejemplo el inversor extranjero, dice que la sentencia uruguaya es injusta, entonces, tiene derecho a ir al Tribunal Arbitral. Por lo tanto, el Tratado con China no tiene nada que ver con los otros.

Simplemente, deseaba dejar esta constancia porque fui aludido directamente. Posteriormente, voy a hacer alguna referencia más detalladamente.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Prometo no mencionar nunca más al señor Senador Couriel.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Tiene la palabra el Miembro Informante en minoría, señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - Iba a comenzar mi exposición desde el principio, pero como se ha citado al ex Presidente del Senado, Doctor Gonzalo Aguirre como habiendo cambiado de opinión, voy a leer oportunamente su pensamiento sobre este artículo que consagra la autonomía de la voluntad, para demostrar que él es radicalmente contrario al mismo. Si cambió de opinión o mantuvo la posición anterior, no es un punto que me parezca que el Senado deba considerar. Actualmente, el Doctor Gonzalo Aguirre es radicalmente contrario a este artículo.

Como voy a dedicarle una parte de mi exposición a la autonomía de la voluntad, voy a dejar los otros puntos para tratar en un momento más oportuno.

Seguramente en la Comisión estuve en minoría y es posible que lo esté en el Senado. Siempre he dicho que el derecho es error o verdad en su sustancia o esencia pero no tiene ninguna referencia la verdad con la aritmética. Quiere decir que la mayoría no necesariamente tiene la verdad y la minoría tampoco. Será tosudez pero tengo para mí que todo lo que ha rebatido el señor Senador Posadas Montero ha dejado absolutamente intacto los motivos de mi discordia.

Comparto en absoluto la necesidad del Mercado de Valores, del Mercado de Capitales; la necesidad que el país tiene de capitales; la grave inconveniencia de una cultura de establecer empresas con capitales insuficientes. Pertenezco a un sector productivo que lo ha experimentado muy agudamente. En ese sentido, los frigoríficos siempre pretendían que sus costos financieros fueran de cargo de los que les vendían los ganados, o sea, de los productores rurales e incrementaban su costo y deteminaban su precio por el costo financiero. De ello derivaba que no existía la cultura de la autofinanciación, en realidad, ha decrecido una cultura del ahorro. En todo ese planteo estoy de acuerdo con el señor Senador Posadas Montero, con la oportunidad y utilidad de la ley que se proyecta. Pero considero que de la manera que se implementa no se va a lograr ninguna finalidad, porque las contraría.

Desde luego, mis ideas no tienen la pretensión de ser infalibles. Alguna vez he dicho que Octavio Paz decía que antiguamente la crítica buscaba la verdad y hoy la verdad es crítica, porque está constantemente en un proceso de elaboración, de cambio y de transformación.

He citado en el informe a un jurista peruano que afirma que las normas legales no se producen en el vacío del laboratorio, sino que se producen y causan efectos dentro del contexto de la realidad política, económica y cultural concreta. Estas normas pueden variar conforme al contexto real en el que funcionan. El ser un país desarrollado o en vías de serlo, determina problemas específicos y, en consecuencia, diferentes políticas y sistemas legales. Son dos realidades distintas y contrapuestas. Por alejados que estemos de una visión Marxista no podemos desdeñar la interrelación entre la infraestructura económica y la superestructura jurídica. El concepto y la función del organismo de disciplina que orientaría el Mercado de Capitales, no puede ser lo mismo a que se aspira en un país sobreabundante de capitales y en otro que no los tiene. Vamos a mirar las realidades. En los Estados Unidos de América no hay muchos organismos con el poder de la Securities and Exchange Commission -discúlpenme si pronuncio inglés con tono de Cerro Largo- y no se les ocurrió incrustar el sistema de la Reserva Federal que es el equivalente gigante de nuestro Banco Central del Uruguay. El edificio de la Comisión de Valores de los Estados Unidos ocupa toda una manzana en la Calle Quinta, a cinco cuadras del Congreso y a diez de la Casa Blanca, el águila estadounidense vigila desde lo alto de la entrada, dentro de ella, no hay nadie con el poder de su Presidente. El señor Martín Redrado, que fue Presidente de la Comisión de Valores de la República Argentina, en su atrayente obra "Tiempo de desafío", de la Editorial Planeta, relata la visita que hizo el poderoso jerarca -"un pez gordo", como dice el autor- el señor Breeden, que había recolectado fondos para el Partido Republicano durante la campaña electoral. Como ven, el mundo es más o menos igual en todos lados. Dice que tuvo que iniciar una exposición comenzando en cero, pues Breeden apenas conocía la existencia de un país llamado Argentina y no sabía -Menem ya era Presidente- si estaba en democracia o en dictadura y mucho menos sobre el estado de su economía. ¿qué es un Mercado de Valores y qué debe ser una Comisión Nacional de Valores? Aquí voy a repetir conceptos del señor Senador Posadas Montero que comparto. La mayoría de la gente está acostumbrada a manejarse con billetes y monedas para satisfacer sus necesidades cotidianas. Con ellas recibe su sueldo, paga los impuestos, los gastos y si algo le sobra, que no debe ser mucho, lo deposita en un Banco. Billetes y monedas son documentos simples, fácilmente maniobrables que representan la porción del poder, son valores. El caso de una empresa es diferente. Es una suma de individuos y sus necesidades y, por ende, es muy compleja. Aquí el dinero no alcanza como herramienta; aquí hace falta contar con otro tipo de valores para poder colectar dinero dentro de las cantidades, los plazos y las condiciones que suelen manejar las empresas. Me refiero a los títulos valores. Estos puede representar una parte misma de la empresa, como las acciones, o un compromiso de pago, como los bonos, obligaciones o debentures, a cuyo poseedor el venerable Código de Comercio llamaba "tenedores" y el proyecto originario del Banco Central denominaba "obligacionistas", enriqueciendo, como satirizó el Doctor Gonzalo Aguirre Ramírez, a la lengua de Cervantes con una nueva palabra y al mundo jurídico con esa nueva figura.

Luego explicaré que esta nueva figura no tenía por finalidad enriquecer la lengua de Cervantes, sino eludir la Ley de Sociedades Comerciales. En lugar de derogarla -que es lo que

creo debía haberse hecho y que se concreta en este Proyecto de Ley en forma incompleta porque se dice que se deroga pero en realidad no se procede así en su totalidad- con el fin de eludir la aplicación de la Ley de Sociedades Comerciales, según se reconoce en el informe en mayoría, el Banco Central ideó el artilugio de cambiarle el nombre. Es decir que cambiándole el collar quería hacer creer que cambiaba al perro. Sin embargo, el perro seguía siendo el mismo y la fuente de complicaciones hubiera sido enorme.

De entrada señalo que no es serio ni conforme a quien va a controlar un mercado de capitales intentar legislar por medio de artilugios. Si un individuo necesita capital puede pedirlo a un banco; de la misma forma puede actuar una empresa. Pero, como decía el señor Senador Posadas Montero, es una fuente de capitales insuficiente.

Al estar dotada la empresa de una organización administrativa, puede ir al bolsillo de cada persona. Entonces, ofrece los títulos valores a los ahorristas. Así como hay un mercado cambiario en el que se cotizan diariamente las monedas de los distintos países, hay un mercado de capitales en el que se comercializan los valores empresarios. Hoy se trata de determinar quién controla y autoriza la creación de sus papeles por parte de las empresas, su venta entre los inversores y sus posteriores cambios de mano. Esto último es lo que se llama un mercado secundario.

Vuelvo a la interrogante: ¿es lo mismo un mercado de capitales, su disciplina, en un país desarrollado que en un país emergente? Todos los países desarrollados tienen una organización de ese tipo, con amplias facultades para investigar y penalizar empresas, inversores e intermediarios. Decía Redrado que en los Estados Unidos le interesó la peculiaridad de su estructura: en rigor y en esencia, meramente un detective del mercado. Esos organismos -como la Comisión de Valores en los Estados Unidos- no deben hacer otra cosa, en un mercado de capitales de un país desarrollado, que vigilar y castigar, y ser simplemente, como se consagra en este Proyecto de Ley, un ente fiscalizador. No es menester, y es la doctrina que se consagra en este Proyecto de Ley, que sea un catalizador del crecimiento del mercado. En aquellos países basta con que sea un detective, un "sheriff", porque en ellos la actividad bursátil surgió espontáneamente. No voy a decir -porque es conocido por todos- por qué en Wall Street se hacen todas las operaciones bursátiles que empezaron haciéndose a "grito pelado", es decir, sin ninguna organización. Innatamente, tuvieron una vocación formadora de capitales que nosotros no la tuvimos.

¿Qué debe hacer una Comisión de Valores -o lo que haga sus veces- en un país en desarrollo como el nuestro, en que el mercado de valores ha demostrado que no puede crecer por sus propios medios? Cuando sugiero una modesta Comisión de Valores, no me estoy refiriendo -como insinuó el informante en mayoría- a la actual Bolsa de Valores de Montevideo, sino a una entidad mucho más parecida a la Comisión de Valores que se estableció en la República Argentina.

En los últimos tiempos, se han enfrentado defensores del control e impulsores del desarrollo. Este Proyecto es de control; no es impulsor del desarrollo. Se me podrá decir que vendrá más adelante, porque no sabemos si esto va a suceder. Para el caso del Uruguay, me enrolo con los impulsores del desarrollo; es la misma posición que sostiene la centenaria Bolsa de Valores de Montevideo. Un simple guardián del mercado no legisla ni crea caminos; a tenor de su propia historia, en la función de guardián de las instituciones de intermediación financiera es previsible que el Banco Central lo haga poco y mal: no es el indicado.

La ecuación fundamental para construir un mercado de valores la forman cuatro "ces". La primera es la de control; las otras, confianza, crecimiento y capitales. Todos estamos de acuerdo en que debe existir control. Para obtener ese control, estimo falta de legitimidad excesiva en las potestades que se acuerdan y errado el fiscalizador. En "Crónicas" del 16 de junio, escribe el Doctor Gonzalo Aguirre: "El Banco Central rige la política monetaria y cambiaria del país y controla a la banca y demás entidades de intermediación financiera. Y está bien que así sea. Controla, además, a las empresas aseguradoras, mediante la Superintendencia de Seguros (art. 35 de su Carta Orgánica y Ley Nº 16.426). Y es dudoso que esté bien que sea así".

Controla, según la Ley de Seguridad Social, a las Administradoras de Fondos Previsionales Jubilatorios. ¿Se quiere transformar -comparto la interrogante del Doctor Gonzalo Aguirre- al Banco Central del Uruguay en el Estado Central del Uruguay?

Quiero referirme ahora a otro punto del Proyecto, que son las facultades que se acuerdan al Banco Central. ¿Estas potestades se ajustan al orden jurídico vigente? Parecería que no. La potestad reglamentaria es de competencia del Poder Ejecutivo. El numeral 4º del artículo 168 de la Constitución prescribe que al Poder Ejecutivo le compete ejecutar las leyes, hacerlas ejecutar, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución. Admitamos que los Directorios de los Entes Autónomos tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y funcionamiento de sus servicios. La potestad reglamentaria que este Proyecto acuerda se trata, en realidad, de una intervención en la actividad de entidades privadas: Bolsa de Valores, emisores de instrumentos de oferta pública, corredores de Bolsa, agentes de valores. Aclaro que esta es una enumeración no taxativa en la Ley; simplemente las hago a vía de ejemplo. Todas estas entidades son de indiscutible interés o utilidad pública, pero de naturaleza particular. La intervención en materia que signifique limitaciones o disciplinas al ejercicio de actividades privadas es clásicamente de resorte de la actividad legislativa.

Para distinguir entre la actividad reglamentaria, vale decir, entre las disposiciones de carácter general a cargo de órganos administrativos y las disposiciones legales, existe un criterio clásico señalado por Hauriou, según el cual toda condición impuesta al ejercicio de una libertad -por ejemplo,

según lo establece el artículo 36 de la Carta, a una libertad de trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o, en general a cualquier otra actividad lícita- es y debe ser materia de una Ley.

No considero que la fórmula sea autorizar llanamente al Banco Central para el uso de esa facultad discrecional. Se ha dicho con razón que el ejercicio de la facultad legislativa no significa mover una facultad de propiedad del Poder Legislativo, sino el ejercicio de una función que el poder constituyente le ha atribuido a uno de los Poderes del Estado, que de ninguna manera autoriza a su titular a traspasar a otro. Las facultades del Poder Legislativo son indelegables, y quiero relevar al Cuerpo de oír referencias académicas al respecto, de citar la autoridad de la doctrina que consiste, universalmente, en el sentido que acabo de expresar.

Es por ello que considero que sería impugnable y susceptible, por consecuencia, el recurso consiguiente ante los Tribunales, la Ley que acuerda estas facultades.

El Doctor Gonzalo Aguirre señala que el Banco Central, además de funciones legislativas, asume funciones jurisdiccionales en materia penal. Parecería innecesario decir en este recinto que la función jurisdiccional corresponde, salvo expresa disposición de la Carta, al Poder Judicial. Hago gracia de citar a Luis Arcos Ferrand que fue mi primer Profesor en la Facultad de Derecho y que murió ese mismo año, apenas había sido electo Decano. Recuerdo su sepelio, en que un joven hizo uso de la palabra en nombre del Centro de Estudiantes de Derecho. Ese joven era Wilson Ferreira Aldunate. No voy a citar a Alberto Ramón Real y al propio Justino Jiménez de Aréchaga en su libro "La Constitución Nacional", Tomo II, páginas 116 y 117.

El artículo 24 del Proyecto preceptúa que cuando la sanción impuesta por la Bolsa de Valores en ejercicio de su potestad autorreguladora no fuera aplicada por ésta o cuya sanción se estime insuficiente por la gravedad de la falta, el Banco Central podrá imponer las sanciones que en ese mismo artículo se establecen.

Por su parte, el artículo 2° del Código Penal dice que los delitos, atendida su gravedad, se dividen en delitos y faltas. Las faltas se rigen por lo dispuesto en el Libro III de este Código. Parecería que ese artículo le da potestad al Banco Central para sancionar faltas que son, según el Código Penal, delitos.

Aprobado este Proyecto, determinadas faltas o, más bien, determinadas faltas que son delitos, quedan bajo la autoridad del Banco Central. En el artículo 18 del Código Civil se lee: "Las palabras de la Ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el Legislador las haya definido expresamente para ciertas materias" -como lo hace el Código Penal diciendo que las faltas son un delito- "se les dará en éstas su significado legal".

El Banco Central podrá actuar en materia represiva toda vez que ocurran transgresiones a la normativa, expresión genérica que desconoce el primero de los principios rectores del Código Penal recogido en el artículo 1° del Código respectivo. Es delito toda acción u omisión expresamente prevista por la Ley penal. No se puede señalar una norma en blanco; decir, cuando se va a imponer la sanción, recién se establece en qué consistía la transgresión. Aquí no se precisan ni definen las acciones y omisiones punibles. El Banco Central establece la normativa, juzga si se la ha violado y también castiga a los transgresores; castigo que configura esencialmente penas.

El artículo 66 del Código Penal enumera las penas, entre las cuales están las multas, que lo son todas salvo las descritas en el artículo 90. También allí se establece como pena la inhabilitación o la suspensión para determinada profesión académica, comercial o industrial. Esa inhabilitación, que el Código Penal define como pena, también la puede imponer el Banco Central.

El artículo 12 de la Constitución manda: "Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal".

En la página 248 de la publicación hecha por este Cuerpo de la obra de Jiménez de Aréchaga "La Constitución Nacional" como homenaje a su talento, se lee: "La única forma válida de manifestarse el Poder Público imponiendo penas, es la sentencia. Ya hemos visto que a nuestro juicio el concepto de pena debe ser analizado desde el punto de vista material. Si una forma de sanción tiene el contenido propio de las penas" -el Código Penal determina cuáles son- "aunque no se llame pena, aunque la Ley que la crea disponga que ella puede ser aplicada por órganos de administración" -que es el caso que estamos examinando- "nosotros entendemos que esa norma se opone a lo que dispone la Constitución. No es posible" -con esto termino la cita de Jiménez de Aréchaga- "que sacando del ámbito del Poder Judicial la aplicación de medidas que, 'per se', constituyen pena, pueda burlarse el principio de que la pena no puede alcanzar al hombre sino como consecuencia de una sentencia legalmente dictada".

Quiero dejar constancia -aunque ya lo dije en una interrupción que me concedió el señor Senador Posadas Montero- de cómo no vine a desandar en esta sesión y en un informe en discordia, sino que esto es lo que más o menos expresé en casi todas las sesiones de la Comisión.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MALLO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - He anotado algunos puntos a los efectos de no multiplicar las interrupciones.

En primer lugar, deseo señalar que, sin duda, hubiéramos tenido la oportunidad de discutir estos aspectos jurídicos -particularmente, los que hacen a consideraciones en materia sancionatoria- en la Comisión; pero, lamentablemente, no fue así.

En cuanto a las citas de un par de artículos del Doctor Gonzalo Aguirre digo -sobre todo, a los señores Senadores que no tienen por qué haber seguido este tema- que fueron escritos con relación al proyecto original, y la enorme mayoría de los temas que trata fueron modificados en Comisión. O sea que al margen de lo que uno pueda discutir sobre su contenido, son de escaso valor práctico frente al texto que tenemos por delante.

En lo que tiene que ver con los aspectos jurídicos mencionados por el señor Senador Mallo en cuanto a la capacidad reglamentaria, me parece que, en todo caso, sus comentarios se ajustarían más al texto original. Esta es una de las áreas que la Comisión modificó bastante. Inclusive, en muchos casos rechazó sugerencias de texto venidas del Banco Central, concretamente, cuando la Institución pretendía atribuirse una capacidad reglamentaria que no necesariamente le está vedada desde el punto de vista jurídico -este es un tema que, casualmente, lo conversábamos en la sesión que hoy celebró la Comisión de Constitución y Legislación a propósito de otro aspecto- porque la idea era preservar claramente las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo en la materia.

Con relación a la capacidad sancionatoria -y reitero que bien podríamos haber tenido esta discusión en la Comisión si se hubiera planteado- no creo que se esté innovando en otra serie de áreas en donde se permiten este tipo de actividades. Por ejemplo, en el campo "lato sensu" de lo financiero esto no es distinto al marco en el cual se mueve el Banco Central en el día de hoy en materia de actividades de intermediación financiera o del mercado de seguros. Es decir que, en todo caso, las disquisiciones jurídicas que se puedan hacer deben tener presente una realidad de larga data en el país.

Tampoco me parece que sea una visión ajustada sostener que se está excluyendo de alguna manera lo que es un campo propio del Derecho Penal. En realidad, creo que estamos frente a una solución totalmente diferente, en la que se plantean, sí, facultades sancionatorias a cargo del Banco Central -que, reitero, también se dan en otros casos- pero, de ninguna manera, son excluyentes de la competencia propia de los Tribunales y de aquello que enmarca la legislación criminal en nuestro país.

En definitiva, no se observa una gran innovación en este punto.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede continuar el señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - Las afirmaciones del señor Senador Posadas Montero dejan absolutamente intacto lo que acabo de decir.

El hecho de que existan otras disposiciones consagradas en la Carta Orgánica del Banco Central o donde sea que concedan potestades sancionatorias que son penas, sólo indica que el Legislador sabe equivocarse, y se equivoca frecuentemente. No significa, entonces, que el número de veces que se reitere el error altere la calidad intrínseca; es decir que se le dé licitud, por haberse repetido, a lo que es ilícito.

En cuanto a las diferencias entre el primer y el segundo Proyecto de Ley, me hubiera gustado que en alguna ocasión se señalara claramente cuáles son. El Banco Central del Uruguay ya tuvo una vocación sancionatoria y reconozco que se le disminuyó un poco esa condición.

Deseo expresar ahora, tal vez con un tono más emotivo que racional, por qué no intervine más en la elaboración de esta iniciativa.

SEÑOR BATLLE. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MALLO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Formulo moción en el sentido de que se prorrogue el término de que dispone el orador.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-19 en 20. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - Decía, señor Presidente, por qué no intervine más en este trabajo. En esos días estaba leyendo el libro de Humberto Eco, titulado "En nombre de la rosa", en el que uno de los personajes hace una pregunta y dice: "En París, ¿será que ellos siempre tienen la respuesta verdadera?" Me dije: "¿Será que en la Comisión tendrán siempre la respuesta verdadera?" Luego, en el citado libro, William responde: Jamás pero ellos están muy seguros de sus errores". Con esto quiero decir que, al verlos tan seguros de sus errores, consideré inútil seguir dando una batalla.

Respecto al tema de la autonomía de la voluntad, quiero decir que, en primer lugar, no se trata de que se le dé la opción al inversor y que sea dudoso que éste sea el más fuerte o el más débil. ¿Qué diría el comprador de bonos y obligaciones al emisor?

Tomemos como ejemplo el siguiente caso: supongamos que CONAPROLE emite obligaciones y un Banco japonés las toma con la condición de que se establezca que la Ley

que regirá es la japonesa y que la jurisdicción será la de Tokio. Aquí estamos en la disyuntiva de quién impone su voluntad, pero, en realidad, se sabe que el que pone el dinero sobre la mesa, es el que manda.

Personalmente, no me remito a una doctrina obsoleta ni a las cañoneras de Inglaterra en el Puerto de Montevideo, aunque sí vuelvo, tal vez, a los años 40 -que, probablemente, puede ser una época muy antigua para los demás, en la que el que habla estaba próximo a recibirse de Abogado- momento en que en la Conferencia de Montevideo las naciones inversoras pretendieron que las filiales se rigieran por la Ley de la matriz y el Instituto de Derecho Internacional de Montevideo, con todos los integrantes que cito en el informe en minoría, lo rechazó por unanimidad. Al año siguiente, cuando el Doctor Alvaro Vargas Guillemette era Catedrático de Derecho Internacional Privado redactó la llamada "Ley Vargas" que se incorporó como un aditivo al Código Civil y manifestó que era inadmisible que los interesados señalaran los arbitrios de la ley aplicables, con carácter general o, como en este caso, especial. Tal como dice la gente de Cerro Largo, "el apetito viene comiendo". Con esto quiero decir que primero se la aplica a una cosa de poca importancia y después se verá cómo se puede avanzar con propósito tenaz. Concretamente, Vargas Guillemette dice que es "completamente inadmisible que los interesados señalen a su arbitrio la ley aplicable o el Juez competente. Si tal cosa ocurriera, los Tratados estarían de más y desaparecería la razón de ser del Derecho Internacional Privado; en otras palabras, sobrevendría la anarquía".

Se dijo acá que este intento de hacer regir en la República, mediante el instituto de la autonomía de la voluntad, la ley extranjera, era una cosa modesta y pequeña, orientada al mercado de capitales, que favorecería al país. Al respecto, digo que no, porque he visto antecedentes que denotan una corriente de opinión -seguramente, en virtud de que la doctrina de la autonomía de la voluntad parece representar la mayoría, tenemos que incorporarnos a ella- y señalo que en un informe del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, producido este año, se expresa que con relación al artículo establecido en una concesión en donde se fija que las relaciones entre el concedente y el concesionario no se rigen por la Ley y los Tribunales nacionales, sino por los Tribunales extranjeros, se deja de lado el orden jurídico uruguayo sustantivo y formal, es decir, en cuanto a la jurisdicción y al foro, y se impone la intervención de un Tribunal internacional, descartando los Tribunales y las normas procesales, pese a que se trata de cuestiones vinculadas con inmuebles sitos en la República y propiedad del Estado uruguayo. Y ese artículo hace nulo el contrato de concesión según el informe citado.

De manera que aquí está latente la corriente de hacer intervenir a los Tribunales extranjeros. Es posible que pudiera considerarse esto de poca importancia; sin embargo, lo otro es bastante relevante.

Cabe citar, también, la opinión del Consejo Nacional de Gobierno que rechazó una propuesta de un organismo internacional para que la relación con los inversores se estableciera, en caso de controversia, por Tribunales internacionales y no nacionales. En esa instancia, se dijo que no se deben aceptar otras leyes que no sean las del país para regular las relaciones o situaciones jurídicas que operen o se concreten en su territorio. Un contrato de emisión de valores que opera en nuestro país, según una resolución unánime de aquel Consejo Nacional de Gobierno donde se sentaban, no solamente nacionalistas, sino personalidades de la talla de Oscar Gestido, Alberto Abdala y Amílcar Vasconcellos, rechazó la pretensión de que en el territorio de la República o situaciones jurídicas que operen o se concreten en su territorio fueran juzgadas por la Ley o Tribunales extranjeros.

Se dijo por el Senador Posadas Montero que esto no es un problema de constitucionalidad; sin embargo, entiendo que sí lo es, ya que la Constitución establece que en la República no hay más Jueces que los del Poder Judicial o los que la Constitución prevea. En consecuencia, cuando se da intervención a un Tribunal extranjero, es inconstitucional, las partes no pueden derogar la Constitución por beneficioso que sea según el Miembro Informante, para el país. Deben esperar la reforma de la Constitución y que se abra paso al artículo que establezca que además del Poder Judicial regirán las leyes y juzgarán los Tribunales que las partes convengan.

Pero en tanto esa reforma no se realice, es esencialmente inconstitucional; lo declaró así el Consejo Nacional de Gobierno en el año 1965 y también lo expresa una sentencia, que abrevio, del Doctor Jiménez de Aréchaga: en la República no hay más Jueces que los Jueces de la Constitución.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MALLO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Por razones de economía, voy a referirme a varios temas.

Con relación a las citas del Instituto de Derecho Administrativo y del Consejo de Gobierno, debo decir que son correctas, porque esa es la legislación vigente al día de hoy, pero no es eso lo que estamos discutiendo. Es decir que está bien que un contrato de concesión no pueda hoy en el Uruguay desplazar a la legislación y la jurisdicción. En ese sentido, el Instituto de Derecho Administrativo se expide correctamente. Sin embargo, ese no es el tema, porque hoy no discutimos la aplicación de un contrato de concesión, sino la posibilidad de una modificación legislativa que, por ser de orden público, emerge de la Ley.

En cuanto a la comercialización de valores en la plaza uruguaya, se ha dicho que por imperio de las normas vigentes

en materia de Derecho Internacional Privado -si ellas no se modifican- se cae en la legislación y jurisdicción nacionales, con lo cual me permito disentir.

SEÑOR MALLO. - No he dicho eso.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Actualmente, la Ley aplicable respecto de las emisiones es la del domicilio de la empresa de la sociedad emisora. Si circulan aquí, como ya ha sucedido, escaparán a la legislación nacional.

En cuanto al tema de la inconstitucionalidad, en mérito a que el artículo 45 significaría que en el Uruguay habrá otros Jueces que los establecidos por la Constitución de la República -no creo que haya sido la intención del señor Senador Mallo- debo decir que no se puede interpretar literalmente, porque en nuestro país hay quienes actualmente ejercen función jurisdiccional sin ser Jueces. Quiere decir que no se trata de un principio tan estricto como parece a primera vista.

Además, el Proyecto no cambia absolutamente nada la situación, porque no trae a Jueces extranjeros para que ejerzan la Judicatura en nuestro país. Asimismo, en esa materia, la sanción del Código General del Proceso establece soluciones que implican la aplicación en el Uruguay de sentencias de Tribunales extranjeros. Pienso que ello no vulnera la soberanía de nuestro país, ni ha significado el comienzo de una especie de "deslizamiento por el barranco", como parecería que puede producir algo tan acotado como el artículo 45 que, de acuerdo con lo que se ha dicho, sería el inicio de la entrega de la soberanía quién sabe a quién.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Puede continuar el señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - Con relación a la alusión al Código General del Proceso que realizó el señor Senador Posadas Montero, debo expresar que la Cámara de Representantes consideró, sin oposición, la modificación de ese artículo, lo que el Senado aprobó y el señor Senador, cuando era Ministro, vetó. Quiere decir que cada uno de nosotros fuimos consecuentes con nuestras ideas: el señor Senador vetando y nosotros aprobando otra cosa.

En relación con lo que se ha dicho en el sentido de que en el Uruguay hay otros Jueces, debo decir que podrán existir si la Constitución de la República permite que se legisle para que ellos puedan actuar. Por ejemplo, los Tribunales de Conciliación y Arbitraje emanan de la Carta y están compuestos por Jueces autorizados, creados o permitidos por ella.

El Consejo Nacional de Gobierno dijo que se rigen por los Jueces y las leyes nacionales las relaciones o situaciones jurídicas que operen o se concreten en su territorio. Quiere decir que si se emiten valores o si se hace un contrato de emisión o toma de emisión y luego se compran esos valores, ese contrato se rige necesariamente por la Ley nacional. Reconozco que la concesión es algo distinto, ya que existe un concedente y un concesionario. Pero el Instituto de Derecho Administrativo sienta el principio general de que no se puede establecer en ningún contrato -sea de concesión o de otro tipo- la competencia de otros Jueces, jurisdicción o régimen sustantivo que los que establece la Constitución de la República. Al mismo tiempo, considera que dicha concesión es nula, porque abre la vía a la actuación de Jueces y legislaciones extranjeros.

El señor Senador Posadas Montero mencionó las Conferencias Interamericanas o de Derecho Internacional Privado. Sin embargo, eso es algo totalmente distinto a lo que me estoy oponiendo.

También se puede decir que en el Uruguay cabría la posibilidad de que rigieran normas extranjeras como, por ejemplo, la del Tribunal de Costa Rica, pero ello resulta de una globalización y no de una decisión unilateral sin reciprocidad, como se da en este caso. Aquí se admite un Tribunal extranjero por decisión unilateral y sin reciprocidad. En el Pacto de San José de Costa Rica se admite la intervención de una jurisdicción no nacional, pero en virtud de una globalización y de un acuerdo general en que la República intervino. Ella participa en la creación y designación de esos Tribunales.

Voy a examinar un caso en el cual seríamos partidarios de la aplicación de la legislación no nacional. Me refiero a la Comunidad Económica Europea, de cuya conducta me ocupé cuando se aprobó el Protocolo de Ouro Preto. En ese momento, sostuve que la evolución del MERCOSUR no era la correcta porque, al mismo tiempo que la intensificación de los acuerdos comerciales, se debió haber dado la evolución de un régimen de judicatura y legislación común, tal como se hizo en Europa. En la oportunidad, se sostuvo, por parte del señor Senador Posadas Montero, la posición inversa de la que sustenta en este momento. El dijo que primero había que crear el cuerpo o mecanismo y luego cortar la tela a la medida. Pero en este caso, sin embargo, se corta la tela y se hace la legislación cuando el cuerpo es simplemente una esperanza, que todos deseamos que sea exitosa.

En los últimos treinta años, el desarrollo de la Comunidad Económica Europea ha cambiado los enfoques doctrinarios y jurisprudenciales y ha servido de base para el desarrollo de un derecho comunitario en el que la autonomía de la voluntad ha sido generalmente recibida.

El abandono de la tesis que defendía la jurisdicción de cada Estado como parte de su soberanía nacional, se ha ido elaborando paso a paso y siempre en la medida en que se va desarrollando el nuevo derecho convencional de la Comunidad Económica Europea, base del futuro derecho federal.

Por eso, la admisión de la autonomía de la voluntad se ha ido estableciendo en Convenciones cuya ratificación está reservada a los Estados europeos y que favorecen la elección del foro y la de la Ley exclusivamente entre dichos Estados

miembros. Ellos no nos permiten a nosotros entrar en ese circuito de los países desarrollados. Se trata de Convenciones cerradas, exclusivas de los países del mundo desarrollado y a las que no podemos adherir. Si se nos propone, como ahora, eludir ese problema mediante actos legislativos no relacionados a ningún sistema de convenciones, la declaración de la autonomía de la voluntad unilateral, sin reciprocidad, no parece una solución sensata ni mucho menos conveniente.

Si esta solución se nos propusiera dentro del esquema de un sistema regional de integración -concretamente, MERCOSUR- la misma podría ser viable y ponderable, pero no como un acto absolutamente unilateral.

Para terminar, quiero decir dos cosas.

Las grandes medidas económicas -control de la inflación y apertura de la economía- son una condición necesaria para poner en marcha esa máquina generadora de crédito que es el mercado de capitales. El Gobierno nacionalista avanzó lo que pudo en ese rumbo; lo reconozco y lo he sostenido varias veces. Pero esto no es, de ninguna manera, una condición suficiente. Si un mercado de capitales debe crearse y resultar atractivo y eficiente, hay que hacer un trabajo mucho más a fondo. Aunque pusiera la mejor voluntad -y no niego que la tenga- no veo al Banco Central con posibilidades para esa tarea. Si el mercado de capitales fuera un restaurante, debería procurarse un menú variado. Hay empresas que necesitan pequeños capitales por plazos breves y otras que necesitan grandes volúmenes y preferirían realizar importantes bloques de emisiones.

Creo que al Uruguay le convendría mucho más pensar en el destino de pequeños capitales y ahorristas. La creatividad de una Comisión de Valores es fundamental; en la Argentina, obligaciones negociables para pequeñas y medianas empresas vieron la luz en julio de 1993. Reconociendo lo enaltecedor que pueda ser el propósito de la Comisión, digo que me parece que este Proyecto tiene un vis destinado a los grandes capitales extranjeros. En lugar de ello, deberíamos empezar a crear un mercado de capitales para el ahorro nacional, el de aquellos pequeños ahorristas de hace 70 u 80 años, que después de haber hecho su casita en El Reducto, compraban títulos del Banco Hipotecario y promovían la edificación y la vivienda propia.

Esta es la visión que tengo del problema y termino acá para no imitar al escritor que Irureta citaba en un discurso, que para hacer un Tratado es elogio del silencio, escribió veinticuatro tomos.

Muchas gracias.

10) SE LEVANTA LA SESION

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD. - Recordando los términos en que convocamos a esta sesión extraordinaria del Senado en el día de ayer, creo que oídos los informes, correspondería levantar la sesión para proseguir con el tratamiento del tema en la próxima sesión ordinaria. Concretamente, mociono en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE (Cr. Danilo Astori). - Se va a votar la moción de orden presentada, en el sentido de que se levante la sesión y se incluya este punto en primer término del orden del día de la próxima sesión ordinaria, a celebrarse el día martes 10 de octubre.

(Se vota:)

-17 en 17. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Se levanta la sesión.

(Así se hace, a la hora 20 y 23 minutos, presidiendo el Contador **Danilo Astori** y estando presentes los señores Senadores **Arismendi, Batlle, Baráibar, Bentancur, Couriel, Dalmás, Fernández Faingold, Heber, Korzeniak, Mallo, Olascoaga, Pereyra, Posadas Montero, Sanabria, Sarthou** y **Segovia**).

DR. HUGO BATALLA
Presidente

Don Mario Farachio
Lic. Jorge Moreira Parsons
Secretarios

Don Freddy A. Massimino
Subdirector del Cuerpo de Taquígrafos

Corrección y Control de la Impresión
División Publicaciones del Senado

Dep. Legal N° 205147/95